

CA20N
XC14
— 1991
C51

Government
Publications



Standing Committee on Administration of Justice

Report on Conflict of Interest Guidelines

1st Session 35th Parliament
40 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE



LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

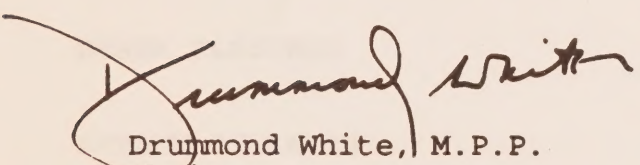
COMITÉ PERMANENT SUR
L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

CA201X
XC.14
-1991
051

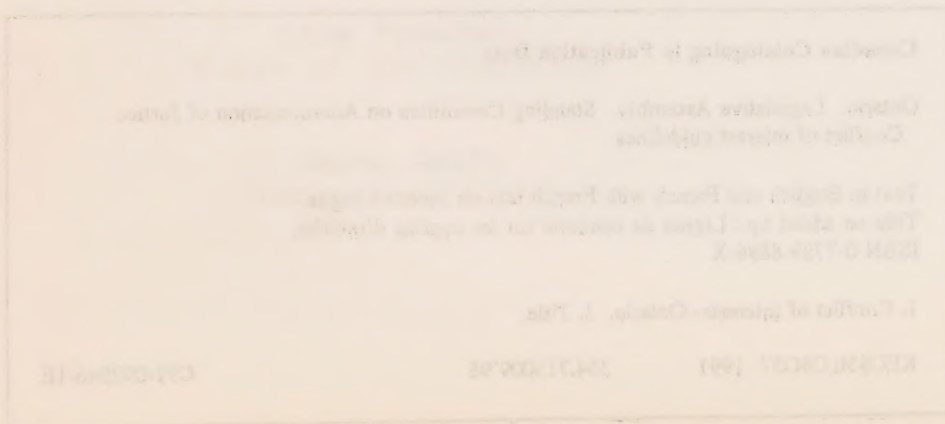
The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Administration of Justice has the honour
to present its Report on Conflict of Interest Guidelines and
commends it to the House.


Drummond White, M.P.P.
Chair

Queen's Park
September, 1991





Canadian Cataloguing in Publication Data

**Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Administration of Justice.
Conflict of interest guidelines**

**Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Lignes de conduite sur les conflits d'intérêts.
ISBN 0-7729-8896-X**

1. Conflict of interests--Ontario. I. Title.

KEO850.C6O57 1991

354.713009'95

C91-092546-1E

MEMBERSHIP

**STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE**

DRUMMOND WHITE
Chair

MARK MORROW
Vice-Chair

GARY CARR

IRENE MATHYSSEN

ROBERT CHIARELLI

GORD MILLS

DEREK FLETCHER

JEAN POIRIER

EVELYN GIGANTES

GREGORY SORBARA

CHARLES HARNICK

DAVID WINNINGER

Lisa Freedman
Clerk of the Committee

Susan Swift
Research Officer



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114672991>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
PREFACE	i
INTRODUCTION	1
PART I	1
Purpose - Are the Guidelines Necessary?	1
Divestment vs Disclosure	3
Section 15	6
Guidelines or Legislation- Political vs Legal Accountability	6
PART II	9
Application - To Whom should the Guidelines Apply?	9
Parliamentary Assistants	10
Members of the Legislature	11
Senior Public Service and Government Appointees	11
Spouses, Family and Others	12
Constituency Work - Communication in the Administration	13
of Justice, with Tribunals and Ministries	13
Additional Restrictions - Criminal Code Convictions	15
Gifts and Benefits	16
Additional Disclosure Rules	16
Meaning of "Conflict of Interest"	17
Miscellaneous	18
Section 13 - Disclosure of material changes in assets	18
Section 16 - Trusts	19
Section 25 - Subsequent acquisition of land	19
Section 27 - Confidential cabinet documents	20
Amendments to the Members' Conflict of Interest Act	20
RECOMMENDATIONS	21
APPENDIX A Conflict of Interest Commissioner's Proposed Amendments to Sections 12 and 13 of the Members' <u>Conflict of Interest Act</u>	
APPENDIX B Conflict of Interest Guidelines	
DISSENTING OPINION OF LIBERAL PARTY	
DISSENTING OPINION OF PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY	

PREFACE

The Standing Committee on Administration of Justice is pleased to present its report containing comments and recommendations on the Premier's Conflict of Interest Guidelines and the Member's Conflict of Interest Act.

On December 12, 1990 the Premier, the Hon. Bob Rae, tabled with the Legislature guidelines setting out additional standards of behaviour for members of the executive council and parliamentary assistants in respect of conflict of interest matters. By reference of the Legislature dated December 20, 1990, the Standing Committee on Administration of Justice was charged with the responsibility "to review and make recommendations" with respect to the guidelines (hereafter referred to as the Guidelines).

Committee consideration of the Guidelines began with hearings on February 18, 20 and 21, 1991. Additional hearings were held on April 30 and May 7, 1991. The Committee heard from thirteen witnesses, all of whom were particularly knowledgeable and experienced with the issues, including: the Premier, the Hon. Gregory Evans, Conflict of Interest Commissioner, the Attorney General, three current members of the executive council and three former members. Following his appearance before the Committee, the Premier submitted a list of "suggested" subject areas for the Committee review. The Conflict of Interest Commissioner appeared twice before the Committee and subsequently submitted additional written comments and recommendations, including a summary of those Guidelines which, in his view, ought to be incorporated into the existing Act.

The frank and thoughtful presentation of concerns and recommendations by all the witnesses allowed the Committee to explore the diversity of viewpoints and

alternative approaches to this difficult area. The Committee is appreciative of the time, effort, and many insights that the witnesses shared with the Committee.

The Committee was ably assisted by its staff. Lisa Freedman, Clerk to the Committee, ensured the efficient administration of the Committee's deliberations. Susan Swift, a lawyer with the Legislative Research Service, provided the Committee with research support and pursuant to the Committee's instructions, drafted its report.

INTRODUCTION

The issues addressed in this report emerged from the evidence of the witnesses, Committee discussions and the suggested list of issues presented by the Premier. Although many issues and concerns were identified during the Committee's deliberations, three themes emerged as preeminent among them: the first concerned the overall purpose of the Guidelines - are the Guidelines necessary? The second focused on divestment as the central feature of the Guidelines and the question - is divestment necessary or is disclosure more appropriate? The third theme addressed the issue of legal versus political accountability - who should make the final determinations under the Guidelines? It also concerned the related question of whether the Guidelines should be incorporated into legislation. These three issues are discussed in Part I of the report. Part II addresses the many other important issues raised during the hearings and the Committee's deliberations.

PART I

Purpose - Are the Guidelines Necessary?

Public confidence in the integrity of the political process and in those elected to govern is an essential element in maintaining the vitality of our democratic institutions. Currently, public confidence in politicians and government is at a record low across the country. One reason may be the perception that elected representatives are able and do take advantage of their positions to advance their own personal interests. Virtually all of the witnesses argued vigorously that this perception was erroneous. In light of their many years of experience, the witnesses, all but two of whom are or have been politicians, believed that

the individuals elected to public office are honourable women and men dedicated to serving the public and not to advancing their own personal interests.

The erosion of public confidence, it was suggested, is a problem which should concern and be addressed by all representatives in whom the public has laid its trust. There was, however, substantial disagreement among the witnesses as to whether the Guidelines are the most appropriate way to effect the restoration of public confidence. Some witnesses questioned whether the Guidelines are necessary, or indeed whether they will, in any way, advance the goal of ensuring public confidence. Others suggested, as do the Guidelines themselves, that in order to restore public confidence in government, it is necessary to impose upon cabinet ministers and parliamentary assistants more stringent standards of conduct than those imposed by the existing conflict of interest legislation.

According to one witness, the Guidelines appropriately address public perception and the *appearance* of conflict because in politics perception is often just as important as reality. The issue according to another witness was that politicians must not only be honest but they must be seen to be honest.

Other witnesses took the view that public perception is an uncertain basis upon which to build standards of conduct. Public perception is essentially subjective, may be based on insufficient or erroneous information and may simply be wrong. For these reasons, public perception may never be satisfied by any standards. Instead, it is argued, public confidence in government will be restored by strict compliance with full and ongoing disclosure requirements. Another witness feared that the Guidelines may even serve to reinforce a negative public perception because they are wrongly structured on the

assumption that politicians may participate in improprieties unless the strongest rules possible prevent them from doing so.

Having considered all of the evidence, the Committee is of the view that the erosion of public confidence in elected officials and government is a matter of profound importance and one of concern to all members of the Legislature.

The goal of restoring that public confidence must be addressed through measures which will assure the public of the separation between an elected official's personal interests and his or her public duty. As existing legislation and rules designed to eliminate actual conflicts of interest have proven inadequate in this regard, the appearance of conflict of interest must be addressed.

The goal of restoring public confidence in elected officials requires that a balance be struck between what is necessary to establish the highest degree of integrity in the political process and the need to be practical and reasonable in recognizing the diversity of interests of those people who come to political life. The Guidelines strike such a balance.

The Committee therefore recommends that:

- 1. the Guidelines be adopted.**

Divestment vs Disclosure

One of the central features of the proposed Guidelines and the one to which most of the evidence was directed, is the requirement of divestment contained in section 15. This section requires ministers and parliamentary assistants to divest themselves of (a) any asset, liability or financial interest which causes or could appear to cause a conflict of interest, and (b) all business interests. An

exception to the requirement is provided in cases where the divestment would cause "undue hardship".

The evidence of the witnesses was polarized on the issue of whether divestment or disclosure is the appropriate approach. On the one hand, the requirement of divestment was called draconian and impractical. It was suggested that the measure would discourage many candidates from seeking public office. Political parties would find it increasingly difficult to recruit candidates, particularly among those individuals who over time and through good fortune and application have been able to accumulate assets. Combined with the uncertain and potentially short tenure of a minister or parliamentary assistant divestment, it was said, will simply be too great a sacrifice for many potential candidates. The public will be deprived of the best candidates from a cross-section of the population. Divestment, it was suggested, will limit the flow of potential membership in the Legislative Assembly.

Those witnesses who supported the need for divestment took issue with the notion that the measure would discourage good people from coming forward for political office. It was pointed out that many sacrifices of varying kinds must be made by those in political life. Those seeking elected office do so for reasons other than personal gain, recognizing that public service provides its own unique rewards.

Opponents argued that complete divestment, as a practical matter, is not a realistic option. Firstly, divestment within the time required by the Guidelines will cause "distress sale" conditions forcing the sale of assets at less than market value. Secondly, owners of small businesses, in particular, will suffer because the market for their asset will be smaller and because of the negative impact the sale will have on the family "lifestyle" component of the business. The sale of the business will also mean a loss for the minister's family. If the

business is sold so that the family remains in the business with a new arms-length partner, again, there will be a negative impact on the family. Thirdly, divestment will require the complete disposal of any interest in the asset. Financing arrangements such as a vendor-take-back mortgage will be prohibited thereby making disposal more difficult.

Several witnesses suggested that if divestment is adopted exceptions should be made for small businesses and corporations that are unlikely to become involved with the government.

Another concern raised by those opposed to divestment was that it ignores the non-financial interests that can give rise to a conflict of interest, for example, political interests. The measure, it was suggested, will lead to false expectations that the potential for conflict will be eliminated.

Opponents counselled the Committee to focus instead on disclosure. Disclosure, it was suggested, is the sine qua non of dealing with conflict of interest. It provides a built-in supervision of members and gives the public the facts they need to assess the performance of their elected representatives. Some witnesses suggested that the system of disclosure could be strengthened, adding more meaningful penalties and extending these new rules to all members.

Other witnesses were strongly of the view that disclosure has proven to be inadequate to the task of maintaining public confidence in the integrity of government. Divestment is necessary to restore that confidence by eliminating not only actual conflict but also the appearance of conflict. The system of placing assets in a blind trust was also criticized. Despite their name such trusts are not blind. The member setting up the trusts knows what assets are being settled into the trust and is advised of subsequent material changes in the assets. The scheme is inadequate because there is a sense of a continuing

active interest in the assets. Disclosure, it was suggested, does not make clear the nature of the member's ongoing relationship to these outside interests; divestment does.

The Committee believes that Justice Evans was correct when he said that a trust can never be blind. Disclosure alone, therefore, will not suffice, but rather must be accompanied by divestiture.

The Committee therefore recommends that:

2. **the divestment section remain an integral part of the Premier's Guidelines.**

Section 15

Specific recommendations were made to the Committee concerning the meaning of terms such as "undue hardship"; "the appearance of a conflict" and "business interests." It was suggested that the section as a whole is vague and meaningless because these terms are too subjective.

However, the Committee believes these terms as used in the proposed guidelines will prove useful to the judgements to be made under the Guidelines.

Guidelines or Legislation - Political Versus Legal Accountability

As the evidence made clear, the question of whether the proposed Guidelines should be incorporated into legislation or left simply as guidelines involves a consideration of several interrelated issues including: the role of political and legal accountability in the establishment of standards of conduct and their

enforcement; who should be the final arbiter of conflict of interest matters; whether the courts should be involved in these determinations; and, whether citizens should have any role in the process.

One sense that emerged from the hearings was that the Premier has the right to select who will be in cabinet and, once appointed, who may be removed. There is therefore, a level of political accountability which makes it appropriate for the Premier to set the standards for membership in cabinet and make the determination of when the standards have been breached. Recognizing the right and need for each Premier to select the cabinet, one witness was of the view that the Guideline's should remain simply guidelines so that each successive Premier can establish his or her own standards of conduct.

While one of the witnesses suggested that the Guidelines be incorporated into legislation, others were less certain. Those who were unsure of the form the Guidelines ought to take, nonetheless argued that the Premier ought to have the ultimate decision of cabinet membership.

Others suggested that the process should be de-politicized by giving the adjudicative functions to an independent third party like the Conflict of Interest Commissioner. The intent of the Members' Conflict of Interest Act was to establish a procedure, independent of members and the political process, where the determinations regarding conflict of interest matters could be made. This process, it was suggested, should be continued under the Guidelines. The determinations must be taken out of the political arena at the peril of having them languish in debate in the Legislature. There is virtue, it is said, in having an independent party, like the Commissioner, make the necessary determinations quickly, fairly, independently and with finality.

It was also pointed out to the Committee that currently under the Guidelines there is no one to monitor the Premier's compliance. This gap in the scheme, it was suggested, should be rectified by having an independent person like the Commissioner enforce the Guidelines for all members of the executive council, including the Premier.

Clearly, the powers of the existing Conflict of Interest Commissioner cannot be extended except through legislation. If the powers under the Guidelines were to be conferred on the Commissioner, it was suggested that definition or direction be given regarding the meaning of "undue hardship"; "not inconsistent with the public interest" and "appropriate undertaking" in section 15. It was suggested that the terms are vague as framed and lend themselves to subjective interpretations. It was also suggested that consideration be given to extending the powers of the Commissioner in other ways, including providing for the ongoing review of management trusts set up under the legislation and generally strengthening investigatory powers.

Another witness suggested that if the Guidelines are incorporated into legislation consideration should be given to providing private citizens with the statutory right to initiate investigations on conflict of interest matters, and to enforce the provisions.

The use of the court system in the determination of conflict of interest issues was suggested by one witness, but rejected by another who argued that there is no expeditious way of having such issues resolved through the court system.

The Committee believes that the need to restore public confidence and to maintain the highest degree of integrity in the political process requires the establishment of more stringent standards of conduct for elected officials than presently exist. The proposed Guidelines, it is believed will supplement and

improve upon the current standards set out in the Members' Conflict of Interest Act. Incorporating the Guidelines into the existing legislation will provide the public and members with a clear statement of the expected standards of conduct and will reflect the commitment of all members to addressing the issues of public confidence.

The Committee accepts the notion, advanced by many of the witnesses, that political accountability for decisions about who is or who will be allowed to remain in cabinet is both appropriate and necessary. At the same time, the Committee is aware of the desirability of having an independent third party investigate and report on conflict of interest matters. All of these concerns can be addressed by incorporating the proposed Guidelines into the existing legislation.

The Committee therefore recommends that:

3. **the proposed Guidelines be incorporated into the Member's Conflict of Interest Act and that the mechanism of administration be the same as is currently in the Act, that is, through investigation and report to the Legislature by the Conflict of Interest Commissioner.**

PART II

Application - To whom should the Guidelines apply?

Concern as to the application of the Guidelines was raised by several witnesses. Several witnesses commented on the inappropriateness of having the same rules apply to both parliamentary assistants and cabinet ministers.

There was also discussion on whether the Guidelines should be made to apply to all members of the Legislature, the senior public service and government

appointees. The application of the terms of the Guidelines to spouses and other family members was also discussed.

Parliamentary Assistants

It was suggested that parliamentary assistants should be treated differently than cabinet ministers under the conflict of interest rules. Parliamentary assistants, it was said, do not have access to the same kind of information and do not have the same degree of influence over decision making as do members of the executive council. In addition, although there is no security of tenure for either parliamentary assistants or ministers, it was pointed out that parliamentary assistants may in some ways be even more vulnerable to losing their position. In the past they have been subject to a rotation program to foster experience among backbenchers. The combination of these factors, it was suggested, makes identical treatment inappropriate.

However, the Committee is of the view that the need to restore public confidence in the political process and in elected officials requires that all members who are in positions with access to information concerning government policies and decisions, and with influence over such matters must be subject to higher standards of conduct. Although the access and influence of parliamentary assistants is not as great as cabinet ministers, they nonetheless have access to information and influence over decisions which are not available to backbenchers or the public generally.

The Committee therefore recommends that:

4. **the new divestment provisions of the Guidelines should apply to parliamentary assistants as well as to cabinet ministers.**

Members of the Legislature

The arguments advanced in opposition to the similar treatment of parliamentary assistants and ministers were also relied upon by opponents to the extension of the Guidelines to all members of the Legislature. Other witnesses suggested that some of the provisions should be applied to all members. These additional provisions might include a clearer definition of "private interest" to ensure that its meaning is not limited to financial benefits; restrictions respecting gifts and benefits; and the principle of more frequent and more public disclosure of information concerning personal interests.

For the reasons outlined in the section on parliamentary assistants, the Committee accepts the view that the Guidelines ought not to apply to all members of the Legislature.

The Committee therefore recommends that:

- 5. all members be required to provide the Conflict of Interest Commissioner with detailed statements of assets, liabilities and interests and that these statements will be made available to the public.**

Senior Public Service and Government Appointees

Several witnesses raised the issue of whether the Guidelines should be extended to the senior public service, ministers' confidential staff and government appointees. It was generally agreed that conflict of interest issues pertaining to crown employees would be more appropriately addressed under the Public Service Act. However, it was suggested by some that disclosure and divestment should be part of any conflict of interest rules which might apply to

such employees and that consideration should be given to addressing the regulation of post-employment activities of deputy ministers and other senior public servants.

A more cautious approach to the issue was advocated by another witness who recommended that the Committee consider whether there is, or should be, a difference in treatment between an elected office and a position of employment, and if the Guidelines were to apply to the public service at what level of seniority should they cease to apply.

The Committee agrees that the conflict of interest issues in respect of senior public servants and government appointees should not be dealt with in the members' conflict of interest legislation.

The Committee therefore recommends that:

6. **conflict of interest requirements for senior public servants and government appointees should be incorporated into the Public Service Act.**

Spouses, Family and Others

Another area of concern identified by witnesses was whether the Guidelines should apply in respect of the spouses, children, extended family or others close to the member. Our modern day society and economy make it inappropriate to bind spouses to any requirement other than disclosure, it was suggested. The impact of the Guidelines, were they to be extended to spouses and other family members, would be to encourage the out-moded view that spouses and children are subservient to the member. Another witness argued that it would be as equally unreasonable to suggest that an entire extended

family of a member should be prevented from participation in economic life because of the member's political involvement.

A contrary view was expressed by one witness who suggested that consideration be given to applying the guidelines not only to spouses and minor children but also to former associates, friends and other relatives.

Finally, the Conflict of Interest Commissioner raised several specific concerns with respect to the exceptions to the prohibition against ministers' spouses and minor children contracting with the government. The Commissioner questioned whether the prohibition included government contracts for a value of less than \$25,000 which are granted without open competition. He also questioned whether a spouse employed by the government prior to the member's appointment as minister would be required to give up the position.

The Committee adopts the view that the additional requirements of the proposed Guidelines should not be extended to the spouses, family or others close to the elected member.

The Committee therefore recommends that:

7. **spouses and minor children of members should be required to provide disclosure reports to the Conflict of Interest Commissioner similar to those required to be submitted by the members. Such reports should similarly be subject to public disclosure by the Commissioner.**

Constituency Work - Communication in the Administration of Justice, with Tribunals and Ministries

The evidence was divided on the issue of whether a minister or parliamentary assistant should be limited in the activities undertaken on behalf of

constituents. Several witnesses were of the view that constituents should not suffer because their member has received a cabinet or parliamentary assistantship position. Their constituents should not receive a lesser standard of service than the constituents of non-ministers.

Other witnesses expressed the view that ministers and parliamentary assistants must be restricted in their constituency work. They should not appear or make representations on behalf of constituents before any government agency. Such appearances may be appropriate for constituency staff to undertake provided the representations are made in a manner that does not call attention to or take advantage of the ministerial position. It was further recommended that representations on behalf of constituents should not be made, even by constituency staff, in matters involving agencies that fall within the parameters of the minister's or parliamentary assistant's portfolio.

Some witnesses took the view that the Guidelines did not prevent a cabinet minister or a parliamentary assistant from serving constituents because the only restriction is that activities should be undertaken in a manner that will ensure there is no use of the ministerial position to benefit the constituent.

It was suggested that each minister should take the following "reasonable steps" to ensure that their ministerial position will not be abused:

- The minister must maintain a separation between the minister's office and the constituency office;
- The minister should provide written guidelines for the constituency staff which should be orally reviewed and explained to each staff member;
- These guidelines should include direction concerning the use of the minister's name and signature as well as instruction about the minister's obligations under the Members' Conflict of Interest Act and the Guidelines; and

- The constraints against a minister making representations on behalf of a constituent before government agencies, and in particular, against making representations to any agency falling within the minister's portfolio should be emphasized.

The Committee believes that the constraints imposed in sections 19 through 24 of the proposed Guidelines will allow ministers and parliamentary assistants to serve their constituents while ensuring against inappropriate communications in the administration of justice, with tribunals and ministries. The Committee therefore reiterates its previous recommendation that the provisions of the proposed Guidelines be incorporated into the existing Members' Conflict of Interest Act.

Additional Restrictions - Criminal Code Convictions

During the course of the hearings it was suggested that additional standards of conduct should be created to address the propriety of membership in cabinet or a parliamentary assistantship where a member has been convicted of a Criminal Code offence. The related issue of whether a conviction should prevent a member from holding certain cabinet or parliamentary assistant positions such as the Solicitor General or Attorney General was also discussed.

Some witnesses observed that a distinction must be made between convictions based on acts of civil disobedience for which the person accepts beforehand the consequences of their act and convictions based on crimes involving moral turpitude such as fraud or theft. Other considerations in deciding the appropriateness of having a convicted person assume a cabinet or PA position should include the degree to which the person has rehabilitated himself, the seriousness of the crime and when it was committed. Rigid criteria, it was said, were inappropriate to a consideration of this issue.

The Committee believes that these issues can be adequately addressed if the proposed Guidelines are incorporated into the existing legislation. The Committee therefore makes no further recommendation with respect to this particular issue.

Gifts and Benefits

It was noted that the Guidelines depart from the Members' Conflict of Interest Act in respect of the reporting requirements for gifts and benefits. Under the Guidelines benefits of \$100 or more must be reported whereas under the Act reporting is required only if gifts are in excess of \$200. One witness suggested that the change was petty and totally unnecessary. Another thought that the restrictions on the acceptance of gifts and benefits as they applied to all members needed to be clarified.

In view of the previous recommendation to incorporate all of the provisions of the proposed Guidelines into the Members' Conflict of Interest Act, the Committee makes no further recommendation with respect to this particular matter.

Additional Disclosure Rules

Under section 9 of the Members' Conflict of Interest Act a minister who believes that he or she has a conflict of interest in a matter that is before the Assembly or the cabinet must declare that conflict and withdraw from the meeting and refrain from voting. Section 14 of the Guidelines adds another element to this procedure. It requires that the declaration of the minister be publicly disclosed. It was suggested, that this requirement will do nothing to restore public confidence, rather it will serve to confirm the public perception of untrustworthiness. In addition, it was argued that such disclosure could

seriously and unnecessarily adversely affect the minister's family if the matter concerns their personal interests. Disclosure, it was suggested, should be made only in the event that there is an actual conflict.

The Committee believes that the incorporation of the proposed Guidelines, and in particular sections 10 through 14, into the existing legislation will improve the disclosure provisions and the public's access to this information. In view of the Committee's previous recommendation to this effect, the Committee therefore makes no further recommendation with respect to this particular issue.

Meaning of "Conflict of Interest"

Several witnesses commented on the meaning of the term "conflict of interest". It was suggested that the term should be clarified to include non-financial benefits such as might be derived from providing influence or insider information to friends and colleagues, or family and former business associates. The relationship between the member's personal interests and the welfare of his or her political party must also be addressed.

Another concern expressed was that the conflict of interest rules result in the most knowledgeable and experienced ministers being excluded from cabinet discussions and decisions because they have a potential conflict of interest. For example, a minister who is a farmer may have the best information and expertise about farming among the members of cabinet. However, because the discussion is about farming the minister must declare a potential conflict and be excluded from the discussion. Cabinet and the public lose the benefit of the best expertise.

It was also suggested that conflict of interest rules be dovetailed with the election financing rules. Ministers must be impartial not only in matters

involving their personal, family or former associates' interests but also with respect to matters involving contributions to the minister's political party.

The Committee is of the view that these concerns will be adequately addressed if the proposed Guidelines are incorporated into the existing legislation. The Committee therefore makes no further recommendation with respect to this issue.

Miscellaneous

Section 13 - Disclosure of material changes in assets

The Conflict of Interest Commissioner reported that although not specifically required under the current legislation, it has been his position that members must advise the Commissioner of all material changes in assets, liabilities and financial interests occurring throughout the year. It was also suggested that the term "material change" be defined for greater clarity.

The Conflict of Interest Commissioner also made specific recommendations to the Committee concerning amendments to sections 12 and 13, the disclosure provisions of the Members' Conflict of Interest Act. The Commissioner's proposed amendments to these sections are set out in Appendix A to this Report. The Committee believes that the proposed amendments will provide greater clarity and more direction to the members, the Commissioner and the public on the disclosure requirements.

The Committee therefore recommends that:

8. **the Commissioner's proposed amendments to sections 12 and 13 of the Act be adopted.**

Section 16 - Trusts

The Committee heard evidence concerning the cost of establishing and maintaining a management trust. It was also suggested that requiring an asset to be placed in trust should be a matter of discretion because imposing a trustee who is a stranger to the family in a family business would cause the undue hardship which s. 15 seeks to avoid.

The Committee believes that the provisions respecting the establishment of a trust under section 16 of the Member's Conflict of Interest Act are adequate. However, the Committee is of the view that where an exception to divestment is granted based on "undue hardship" the asset must be placed in a trust that is at arms length to the member.

Section 25 - Subsequent acquisition of land

There was some concern that this section of the Guidelines in effect created two classes of ministers: one class who are allowed to retain property acquired prior to joining cabinet because of an exemption for "undue hardship", and another, who cannot acquire land subsequent to becoming a minister because of s.25.

It was also suggested that this section should include a prohibition against the subsequent acquisition of an interest in a public company.

The Committee therefore recommends that:

9. **the subsequent acquisition of assets be governed by the same requirements as for previously acquired land holdings. However, no exception for "undue hardship" should be permitted for subsequently acquired land.**

Section 27 - Confidential cabinet documents

Section 27 of the Guidelines provides that the Premier will make available to the Conflicts Commissioner such confidential cabinet documents as may be appropriate to the Commissioner's investigation of an alleged conflict of interest. The Commissioner recommended that this provision be incorporated into legislation.

In view of the Committee's previous recommendation to incorporate all of the provisions of the proposed Guidelines into the Members' Conflict of Interest Act, the Committee makes no further recommendation regarding this particular issue.

Amendments to the Members' Conflict of Interest Act

The Commission on Conflict of Interest had previously prepared a discussion paper entitled "Suggested Amendments to the Members' Conflict of Interest Act, 1988" which it submitted to the Attorney General in 1988. This paper together with comments made subsequently by the Commissioner was presented to the Committee.

The Committee agrees with the Commissioner's recommendations regarding amendments to sections 12 and 13 of the Act and has recommended their adoption elsewhere in the report.

RECOMMENDATIONS

The Committee therefore recommends that:

1. The Guidelines be adopted;
2. The divestment section remain an integral part of the Premier's Guidelines;
3. The proposed Guidelines be incorporated into the Member's Conflict of Interest Act and that the mechanism of administration be the same as is currently in the Act, that is, through investigation and report to the Legislature by the Conflict of Interest Commissioner;
4. The new divestment provisions of the Guidelines should apply to parliamentary assistants as well as to cabinet ministers;
5. All members be required to provide the Conflict of Interest Commissioner with detailed statements of assets, liabilities and interests and that these statements will be made available to the public;
6. Conflict of interest requirements for senior public servants and government appointees should be incorporated into the Public Service Act;
7. Spouses and minor children of members should be required to provide disclosure reports to the Conflict of Interest Commissioner similar to those required to be submitted by the members. Such reports should similarly be subject to public disclosure by the Commissioner;
8. The Commissioner's proposed amendments to sections 12 and 13 of the Act be adopted;
9. The subsequent acquisition of assets be governed by the same requirements as for previously acquired land holdings. However, no exception for "undue hardship" should be permitted for subsequently acquired land.

APPENDIX A

**Conflict of Interest Commissioner's Proposed Amendments
to Sections 12 and 13 of the Members' Conflict of Interest Act**

Section 12

12.—(1) Every member shall, within sixty days of being elected, and thereafter annually, file with the Commissioner a disclosure statement in the form prescribed by the regulations.

(2) The private disclosure statement shall contain,

(a) a statement of the assets, liabilities and financial interests of the member, the member's spouse and minor children, and private companies as defined in the *Securities Act* controlled by any of them, except those having a value of less than \$2,000;

(b) a statement of any income the member and the member's spouse and minor children, and private companies as defined in the *Securities Act* controlled by any of them, have received in the preceding twelve months or are entitled to receive in the next twelve months and the source of the income, except where the income is less than \$2,000;

(c) the value of the assets, liabilities and financial interests of the member, member's spouse and minor children and of private companies as defined in the *Securities Act* controlled by any of them, including:

(i) life insurance policies;

(ii) real property owned by the member, member's spouse, minor children and private companies as defined in the *Securities Act* controlled by any of them, together with the municipal address or legal description of the real property;

(iii) personal property used for transportation or for household, educational, recreational, social or aesthetic purposes;

(iv) cash on hand or on deposit with a chartered bank, trust company or other financial institution in Ontario that is lawfully entitled to accept deposits;

(v) Canada Savings Bonds and other investments or securities of fixed value issued or guaranteed by any level of government in Canada or an agency of such government;

(vi) registered retirement savings plans;

(viii) guaranteed investment certificates or other similar financial instruments;

(ix) annuities;

(x) pension rights; and

(xi) the following liabilities:

1. Mortgages and unpaid realty taxes on property referred to in clause (c)(ii).

2. Liabilities related to assets referred to in clauses (i), (iii), (v), (vi), (vii), (viii), (ix) and (x).

3. Unpaid income taxes.

4. Support payments;

(xii) any other information that is prescribed by the regulations.

(3) After filing a private disclosure statement, the member, and the member's spouse if the spouse is available, shall meet with the Commissioner to ensure that adequate disclosure has been made and to obtain advice on the member's obligations under this Act.

(4) If any asset, liability or financial interest described in the private disclosure statement relates to a corporation, the Commissioner shall ascertain from the member, whether any other corporation is an affiliate of the first-named corporation, as determined under subsections 1(2) to (6) of the *Securities Act*.

(5) If the Commissioner determines that there is an affiliate of the first-named corporation, he or she shall advise the member of the fact, in writing, and shall also mention the fact in the public disclosure statement prepared in accordance with section 13.

Section 13

13.—(1) After meeting with the member, and with the member's spouse if the spouse is available, the Commissioner shall prepare a public disclosure statement from the information filed by the member.

(2) The public disclosure statement shall contain a statement of the nature but not the value of the assets and liabilities referred to in clauses 2(i) and (iv) to (x) of section 12 and the name and location of persons or institutions holding the assets or to whom the liabilities are owed.

(3) The Commissioner may except from the public disclosure statement the source of income received by a member's spouse or minor child, or by a private company as defined in the *Securities Act* controlled by the spouse or child, in respect of services that are customarily provided on a confidential basis.

(4) The Commissioner may also except from the public disclosure statement the source of income received by a member's spouse or minor child, or by a private company as defined in the *Securities Act* controlled by the spouse or child, if the possibility of serious harm to the spouse's, child's or company's business justifies a departure from the general principle of public disclosure.

(5) The public disclosure statement shall contain a statement of any gifts or benefits that have been disclosed to the Commissioner under subsection 6(3).

(6) The Commissioner shall, as soon as is practicable, file the public disclosure statement with the Clerk of the Legislative Assembly who shall make it available for examination by the public.

APPENDIX B

Conflict of Interest Guidelines

PREMIER'S GUIDELINES WITH RESPECT TO
CONFLICT OF INTEREST

PURPOSE

1. To increase public confidence in the integrity of government, the following guidelines impose upon cabinet ministers and parliamentary assistants more stringent standards of conduct than those imposed by existing conflict of interest legislation and policies.

APPLICATION

2. For the purposes of these guidelines, parliamentary assistants shall be subject to the same obligations as ministers.
3. For the purposes of paragraphs 7, 8, 10, and 11 "government" includes a ministry and an agency, board or commission scheduled by the Management Board of Cabinet.

FUNDAMENTAL PRINCIPLES

4. Ministers shall at all times act in a manner that will bear the closest public scrutiny.
5. Ministers shall perform the duties of office and arrange their affairs in such a manner as to maintain public confidence and trust in the integrity of the government.
6. Ministers shall not use their public office in a way that furthers or appears to further their private interests.
7. A "private interest" is any interest
- financial or non-financial, direct or indirect, personal or pertaining to another
- that is not a public interest.

CONTRACTS WITH THE GOVERNMENT

8. No minister shall directly or indirectly or by any means have any contract or agreement with the government except as permitted by the following paragraphs of section 11 of the Legislative Assembly Act:*

- (a) (trustee for estate of person having a contract)
- (h) (liable to government institution for maintenance or tuition)
- (j) (receipt of fixed compensation for land)
- (m) (pensions)
- (n) (benefits common to others)

* See Appendix.

Except where an open competition is held, ministers' spouses and minor children are not entitled to contracts of employment with the government.

Except where publicly tendered or where permitted for ministers under paragraph 8, other government contracts shall not be given to ministers' spouses, minor children, private companies in which they have an interest or public companies in which they have more than a 10% interest.

TIONAL DISCLOSURE RULES

For the purposes of s.12 of the Members' Conflict of Interest Act (Disclosure Statements) the disclosure of an interest in a private company shall also disclose such information as the minister can obtain upon reasonable inquiry concerning the activities of the company and its sources of income.

Disclosure of a financial interest derived from a contract with the government shall disclose the contract, its subject and its nature.

All bids for tendered contracts between the government and entities in which the minister, the minister's spouse or their minor children have a financial interest, and of which the minister is or ought to be aware, shall be disclosed to the Premier at the time at which the bid is made. All

contracts which follow on such bids and all contracts which have arisen without bid shall be similarly disclosed. The Premier will make these disclosures available to the public after the contracts bid upon or entered into have been awarded.

13. Ministers shall disclose to the Premier any material changes in assets, liabilities and financial interests. The Premier will publicly disclose the material changes and will make the disclosure available to the Conflicts Commissioner.
14. Where a minister makes a declaration of conflict of interest at a cabinet meeting, the Secretary of Cabinet shall, after the cabinet decision has been made and implemented, publicly disclose the declaration.

DIVESTMENT

15. Ministers are required to divest themselves of,
 - (a) any asset, liability or financial interest which causes or could appear to cause a conflict of interest; and
 - (b) all business interestsexcept where the minister satisfies the Premier that the interest has been fully disclosed, that undue hardship would be created by divestment, that retaining the interest is not inconsistent with the public interest and that the minister has given appropriate undertakings to avoid a conflict in respect of the interest.

Where an interest is retained in accordance with this paragraph, the Premier will publicly disclose the decision and the reasons for it.
16. Business interests permitted by the Premier to be retained under the above paragraph shall be placed in a trust under s.8 of the Members' Conflict of Interest Act.

- . A minister shall divest himself or herself of interests under paragraph 15 only to persons who are at arm's length with the minister.

FTS AND BENEFITS

- . For the purposes of subsection 6(3) of the Members' Conflict of Interest Act (reporting gifts and benefits to the Commissioner) ministers shall make disclosure where the amount of the gift or benefit (including hospitality) exceeds \$100.

COMMUNICATION IN ADMINISTRATION OF JUSTICE

Ministers (except the Attorney General in the exercise of official duties) shall not communicate with members of the judiciary concerning any matter pending before the court.

Ministers shall seek the advice of the Attorney General before communicating,

- (a) with any prosecutor concerning a prosecution in which the prosecutor may be involved (other than in the exercise of official duties with a prosecutor acting on behalf of their own ministry)
- (b) with a police officer concerning the decision to lay a charge (unless the Minister is the Solicitor General in the execution of his or her duty)

COMMUNICATION WITH TRIBUNALS AND MINISTRIES

In any adjudicative process before a provincially appointed body or ministry ministers shall not appear on behalf of any private party.

In any adjudicative or investigative process by, or application for a benefit from, a provincially appointed tribunal or ministry, ministers shall not communicate on behalf of a private party in any manner in which his or her position as minister could reasonably be perceived as influencing a decision.

23. Provided that there is no attempt to affect the outcome of a pending adjudication, investigation or benefit application,
- (a) Ministers may refer policy questions or recommendations from a private party to the minister responsible for that policy area, and
 - (b) Ministers responsible for tribunals may refer policy questions or recommendations from a private party to the relevant tribunal where appropriate.
24. Where a minister's constituency office undertakes activities in which members normally engage on behalf of constituents, ministers shall take all reasonable steps to ensure that their office as minister is not used to further the interests of the constituent.

ADDITIONAL RESTRICTIONS

25. Ministers shall not acquire directly or indirectly an interest in land in Ontario except for personal residential or recreational use or, where there is an existing farm, additional working farm land and shall not acquire an interest in a private company developing land.
26. Any minister charged with a federal, provincial or municipal offence (other than a minor parking violation), and any minister who is the subject of a disciplinary proceeding in respect of his or her profession or trade, or is a party to any proceeding in which his or her character is in issue, shall immediately advise the Premier and abide by his advice.
27. The Premier will make available to the Conflicts Commissioner such confidential Cabinet documents as may be appropriate to the Commissioner's investigation of an alleged conflict of interest.

1. Where the Commissioner has recommended a course of action to a minister in relation to an actual or potential conflict of interest, the minister shall immediately advise the Premier of the situation and the Commissioner's advice.
- . Upon appointment to the Executive Council or upon an assignment of new responsibilities within the Executive Council, ministers shall request an opinion of the Conflicts Commissioner under s.14 of the Members' Conflict of Interest Act.

REFERENCE TO OTHER RULES

- . Ministers shall faithfully and fully adhere to the spirit and letter of the Members' Conflict of Interest Act, the Legislative Assembly Act, the Election Finances Act, the relevant provisions of the Criminal Code and all other Acts, Rules (e.g. Standing Orders of the Legislative Assembly) and guidelines (e.g. Manual of Administration of the Management Board of Cabinet) relevant to their conduct as public officials.

PARLIAMENTARY ASSISTANTS

In addition to these guidelines, parliamentary assistants are subject to the following obligations of the Members' Conflict of Interest Act: s.8 (carrying on business, etc.), s.9 (procedure on conflict of interest) and s.18(1)-(3) (post-employment activities).

**DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL CAUCUS FROM THE REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON THE ADMINISTRATION OF JUSTICE**

"WHAT DIFFERENCE DOES IT MAKE WHAT GUIDELINES EXIST, IF THE PREMIER IS NOT PREPARED TO DO WHAT IS NECESSARY TO SEE THAT THOSE GUIDELINES ARE ENFORCED?"

BOB RAE, HANSARD, JULY 3, 1986

DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL CAUCUS FROM THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON THE ADMINISTRATION OF JUSTICE

This dissenting report has been prepared for the following reasons:

1. In its report on the Premier's conflict of interest guidelines (the "Guidelines"), the Standing Committee on the Administration of Justice (the "Committee") fails to address, in a meaningful way, the very real concerns surrounding the guidelines which have been expressed by knowledgeable witnesses such as the Conflict of Interest Commissioner. The blinkered approach taken by the government majority on the Committee has effectively ensured that a genuine review of the Guidelines did not take place.
2. Recent events have demonstrated that, not only are the Guidelines themselves deficient, but that the Premier is not prepared to do what is necessary to see to it that they are enforced in the manner which he has encouraged the people of Ontario to expect. We do not wish to participate in a process which creates the incorrect public perception that the Guidelines are in themselves adequate or that they are being enforced by the Premier in a predictable and coherent manner.

Preface

Premier Rae has stated on several occasions that his intention in referring the Guidelines to the Committee was to facilitate review by members of all parties, and to receive input from a variety of interested and experienced individuals.

The Premier also requested the direction and advice of the Committee with respect to revising the Guidelines and to improving their clarity and enforceability.

He stated that he did not feel that it was appropriate simply to impose upon members standards which had not been discussed with them or which they had not been involved in developing.

Thus, the Premier clearly contemplated that the review of the Guidelines undertaken by the Committee in carrying out his mandate, would afford to all members the opportunity to tackle, in a direct fashion, any deficiencies or inconsistencies inherent in the Guidelines, as well as providing a forum in which to address these issues in a useful manner -- the report to be issued by the Committee.

The government majority on the Committee did not take full advantage of this opportunity.

The majority chose instead to disregard any recommendations which did not coincide with the Premier's previously stated policy position and issued a report which effectively rubber-stamps the Guidelines as currently constituted.

By refusing to consider in a pragmatic way the demonstrated and anticipated shortcomings of the Guidelines, the government majority has done a disservice to the Premier, who clearly expected genuine input and advice into the Guidelines. It has also done a disservice to the public as a whole, and particularly to those individuals who might someday choose to seek public office.

The Liberal members of the Committee believe that the review process undertaken by the government majority on the Committee has, regrettably, been little more than a routine exercise, and not the open, fair and genuine review of the Guidelines which the public has been led to expect.

The government majority failed to examine the 1986 letter written by the Premier to the Aird Commission, charged by the Peterson government with reviewing the entire question of conflict of interest in Ontario, outlining his views on the subject, nor did it review the effectiveness of the current legislation.

Moreover, the government majority attempted, on more than one occasion, to invoke the closure rules of the Legislature in order to cut short committee debate on sensitive issues. This attempt to muzzle the Opposition was undertaken despite the fact that the Premier had specifically requested the advice and direction of all Committee members.

The recommendations contained in the report clearly reflect the predisposition of the government majority to accept, at face value, the position of the Premier and his ministers, and to virtually discount the advice of those knowledgeable and experienced witnesses, such as the Conflict of Interest Commissioner, whose positions did not conform with that of the Premier.

For these reasons, we feel that we cannot, in good conscience, endorse the report of the Committee.

Are the Guidelines Appropriate?

As conceived by the Premier, the Guidelines are intended to supplement the provisions of the 1988 Members' Conflict of Interest Act (the "Act") for members of the Executive Council and Parliamentary Assistants with respect to conflict of interest matters.

The government majority on the Committee has recommended that the Guidelines be adopted, because they believe that the Guidelines are necessary to restore public faith in the integrity of

government and to address the **appearance** of conflict of interest, which "is often just as important as reality".

As stated in the report of the Committee at page 3, "As existing legislation and rules designed to eliminate actual conflicts of interest have proven inadequate in this regard, the appearance of conflict of interest must be addressed". (emphasis added).

With all due respect to the government majority, it is the position of this caucus that this approach is misguided and seems to indicate that the government is prepared to deal firmly not with actual conflicts but rather with perceived conflicts. Thus, the regulation of conflict of interest has been taken out of the legal realm and thrown into the political realm.

This approach is in direct contrast to the philosophy of the Act, which focuses on the state of mind of members of the Legislative Assembly.

Pursuant to the Act, a member must **know** that there is an opportunity to further his or her own private interest in order for a conflict to be found to exist. Surely this is the most essential element.

It is not relevant for the **purposes** of the Act whether or not it may **appear** to a certain group, such as the media, that a conflict exists, or whether it does not so appear.

It is the position of the Liberal caucus that the notion of a **perceived** conflict of interest, and the resulting focus on appearances rather than on substantive issues, which the Liberal government specifically rejected when drafting the Act on the basis of expert legal advice, is a dangerous one.

As a result of the policy direction taken by the Guidelines, the determination of whether or not a conflict of interest exists has become a purely subjective matter, and thus purely political, rather than a matter for objective and rational determination.

Such a determination will also be extremely difficult to make, given the vagueness of the criteria under the Guidelines. As stated by Commissioner Evans with respect to Section 15 of the Guidelines, "What will cause the appearance? Whose perception is relevant? Is it a public or private perception?"

The difficulties are obvious and numerous.

It is also likely that individual interest groups will obtain, at least to some extent, increased influence over the determination of whether conflicts have occurred, with a consequential diminution in the ability of the government, the House and the Conflicts Commissioner to regulate the activities of members and ministers.

The Conflicts Commissioner remains unconvinced that this is a viable approach.

As he stated in Committee on February 18, 1991, "I do not know how you look into the perception business". He has also stated that, in his opinion, "The Guidelines have made and will make little difference to the public perception" and that "Public perception does not necessitate or justify the Guidelines or divestment in particular".

While the NDP government seems convinced that the essential purpose of a code of conduct for Ministers of the Crown is the avoidance, at all costs, of the **appearance** of a conflict of interest, we do not believe that that is the essence of what is meant to be accomplished, nor is it a legitimate focus for a code of conduct governing the activities of Ministers of the Crown.

We agree that it is important for both public officials and for members of the public to have a clear understanding of the expectations surrounding public office holders.

It is the position of this caucus that this is best achieved through the establishment of a code of conduct which sets out objective standards of behaviour in a clear and public fashion. The Act contains one of the most comprehensive such codes of any jurisdiction in North America, defining conflicts of interest and the standards of behaviour expected of members of the Legislature.

The Act also provides an enforcement mechanism -- the Conflicts Commissioner -- empowered to resolve any ambiguities surrounding the interpretation of the code of conduct.

Thus, we believe that the Guidelines are not appropriate to restore public confidence in elected officials and in the political process, nor is it advisable to abandon the focus on substantive issues in favour of an approach which merely addresses appearances.

Rather, rigorous enforcement of the comprehensive code of conduct set out in the Act, together with implementation of the amendments to expand the disclosure provisions of the Act as suggested by Commissioner Evans, will lead to predictable, certain and objective decision-making with respect to conflicts of interest.

Such an approach would address not only the appearance but the substance of conflicts of interest, increasing public confidence in the political process as a natural by-product.

Divestment vs. Disclosure

As discussed above, the stated purpose of the Guidelines is to increase public confidence in the integrity of government. The Guidelines purport to impose upon cabinet ministers and parliamentary assistants more stringent standards of conduct than those imposed by the Act.

The central feature of the Guidelines is the divestment requirement, set out in Section 15, which is intended to apply to all Cabinet Ministers and Parliamentary Assistants, except in cases where divestment would create "undue hardship".

It is the position of the government majority that disclosure alone "has proven to be inadequate to the task of maintaining public confidence in the integrity of government. Divestment is necessary to restore that confidence by eliminating not only actual conflict but also the appearance of conflict" (report, p. 5).

Thus, the government majority recommends retention of the divestment requirement as an integral part of the Premier's Guidelines.

It is the position of the Liberal caucus that this recommendation is unrealistic, potentially damaging to the political process and to participation in the system, and that it does not reflect the truth about the Guidelines, which is that the divestment requirement has been honoured more in the breach than in the observance.

Firstly, divestment itself is unworkable and, in the words of the Conflicts Commissioner, "draconian", particularly given the short tenure of many elected officials. Witness the short cabinet tenures of the members from Welland Thorold and Ottawa Centre.

The Commissioner has also stated that "It would eliminate some members from accepting a Cabinet position and may deprive the public of the most competent Executive. It may also limit the numbers and the types of candidates that will seek public office."

Clearly, strict enforcement of the divestment requirement would discourage many individuals from seeking public office, particularly those who have had sufficient life experience to accumulate some assets or to enter into business ventures -- the pool of citizens from which some of the best candidates are drawn.

The Legislature benefits from the contributions of those with a wide variety of interests and experiences, including business people.

In seeking the broadest possible representation in the Legislature, which is to the benefit of all of the people which it serves, we believe that all persons should have the right to run for office without restraint or impediment on their freedom or ability to do so.

This and the other drawbacks of divestment, such as the likelihood of "distress sale" conditions and the potentially severe damage which could be caused to owners of small businesses and their families, were touched upon in the report of the Committee, and dismissed by the government majority.

We maintain that the fact that no other jurisdiction in the world has imposed a divestment requirement on its public officials, speaks clearly to the obvious shortcomings of such a system and to its potentially chilling effect on the political process.

In contrast, disclosure of interests and assets is the order of the day in every area of public activity in which it is necessary to monitor and control the activities of those in positions of authority or who possess sensitive information, such as the securities industry.

We would support any reasonable recommendation to broaden and enhance disclosure, which would provide the public with a clearer view of the interests held by members of the Legislative Assembly.

Only in this way can conflicts of interest truly be avoided as, where all interests have been disclosed, it is extremely difficult for members to participate in decisions which will provide them with the opportunity to benefit.

This built-in supervision of members can be enhanced and strengthened by increasing the role of the Conflicts Commissioner or other independent third party, in the review of the assets and interests, financial or otherwise, of members.

We reject the concept that divestment is essential to eliminating the **appearance** of conflict. Only by total disclosure of the nature and extent of all interests held by a member, can the substance as well as the appearance of conflict be avoided.

As stated by Commissioner Evans, "Disclosure, not divestment, is the sine qua non of dealing with conflict of interest".

The Premier's Failure to Enforce the Divestment Requirement

Apart from the undesirability as well as the unworkable nature of divestment, the events of the past six months have demonstrated clearly that the Premier lacks the political will to enforce the Guidelines in the manner in which he assured the public they would be enforced.

The Premier chose to hang his political hat on the concept of divestment in the attempt to appear more proactive than previous administrations in regulating conflicts of interest.

However, in his quest for political "brownie" points, the Premier failed to consider the **actual** implications of divestment and has been forced to confront the reality of divestment on a daily basis, in terms of the performance of his Executive Council and their Parliamentary Assistants.

The consequent steady erosion of the provisions of the Guidelines, both in terms of the divestment requirements as well as other matters, have proven that the Premier's commitment to the principles which they contain extends less to the practical than to the theoretical. These high-flown principles have been jettisoned by the Premier in the name of political expediency.

When the Premier issued his Guidelines on December 12, 1990, he created the public expectation that his cabinet would be above conflicts of interest and that, should a conflict occur,

he would deal with it in a forthright and expeditious manner. He announced that his Ministers and Parliamentary Assistants had sixty days within which to divest of all business interests and assets, in accordance with the provisions of the Guidelines.

On February 12, 1991, the Premier issued a secret memorandum, received only by the members of his own caucus, which exempted Cabinet Ministers and Parliamentary Assistants from several of the divestment requirements. For example, the memorandum removed the prohibition on the ownership of residential rental property and permitted Ministers and Parliamentary Assistants to own RRSP's, so long as they are not self-directed. Neither the public, the media nor other members of the House were advised of this change in the Guidelines. As far as we knew, total divestment was still the order of the day.

The Premier and his office did not bother to keep track of such obvious matters as divestment or non-divestment by Ministers of the Crown and their Parliamentary Assistants, even though, according to the report of the Committee, "the divestment section remains an integral part of the Premier's Guidelines".

It remained to the Liberal caucus to bring to the Premier's attention the fact that the Minister of Citizenship had not divested her commercial real estate holdings, nor were they placed in a blind trust as required by the Guidelines. We also pointed out to the Premier that the Minister of Community and Social Services had failed to properly resign corporate directorships and to fulfil her obligations under both the Guidelines, the Act and the Corporations Information Act.

The Parliamentary Assistant to the Minister of Revenue advised the Committee that no one from the Premier's office had ever told him that he either had to divest his assets or obtain a specific exemption.

On April 18, 1991, after pressure from the Liberal caucus, the Premier undertook to provide the House with a list of Ministers and Parliamentary Assistants and their divestment status pursuant to his conflict of interest guidelines.

That list, meticulously prepared by outside counsel on behalf of the Premier, was finally released on June 5, 1991. It indicates that six Ministers and Parliamentary Assistants **continue** to hold self-directed RRSP's and "permitted investments", in direct contravention of the Premier's Guidelines, as amended by the February 12th secret memorandum.

At no time did the Premier publicly reveal that he had made yet another exception to the divestment rule, creating a new category of "permitted investments". Unless he has in fact done so, again without advising the public of the further erosion of the principle of total divestment, these members continue to breach the divestment requirements of the Guidelines with impunity.

Had the Premier not exempted residential rental property from the divestment requirements, an additional ten Ministers and Parliamentary Assistants would have been forced to divest or to obtain an exemption from the Premier.

Clearly, political expediency dictates the parameters of divestment.

For these reasons it is the position of the Liberal caucus that divestment is not only an unworkable option in theory, but that it also has proven to be an albatross around the Premier's neck in reality.

At best, the Guidelines have proven to be useless and to add nothing to the Act. At worst, the Guidelines are deceptive and misleading to the general public, which takes them at face value and believes that the government is adhering to the principle of total divestment.

In reality, the constant erosion and undermining of the principle of divestment, has degenerated into a political fiasco in which members are permitted to hold those interests which the Premier deems acceptable, a category which expands on a regular basis, and in which Ministers and Parliamentary Assistants are not forced to divest of other interests until they are caught and embarrassed publicly.

Non-Pecuniary Conflicts of Interest

The Guidelines are silent with respect to the use of confidential information for personal or political gain. Apparently, the NDP government has decided that the preferential exchange of government information is not something that it wishes to restrict or prohibit.

Government information is the currency in which the NDP trades, as demonstrated by the Red Hill Creek incident involving the Minister of Colleges and Universities and the Minister of Transportation in December, 1990.

It is therefore clear that when drafting his Guidelines, the Premier chose not to address what is potentially the most serious breach of conflict of interest -- the preferential exchange of government information. A policy decision was obviously taken as to the sorts of conflicts which this government is interested in being seen to prohibit, and this area was deliberately left open.

Failure of the Premier to Enforce the Non-Financial Provisions of the Guidelines

The numerous incidents involving the Solicitor General, the Minister of Northern Development (and Government House Leader) and the Minister Responsible for Women's Issues, demonstrate that the matter of conflict of interest as it relates to the relationship between Ministers of the Crown and members of the judiciary and quasi-judicial tribunals, is in complete disarray.

Despite the Premier's own statement that "few principles are more fundamental to our democratic system than the independence of our judicial system", and despite the clear restrictions placed by the Guidelines on contact with members of the judiciary, it is obvious that

the Premier and his office have failed to instill in the Ministers and Parliamentary Assistants the most basic understanding of proper conduct for government officials and the need to avoid even the **appearance** of conflict/interference in these matters -- something to which the NDP government is otherwise extremely sensitive.

In each of the situations involving inappropriate contact by a Minister of the Crown with a member of the judiciary or quasi-judicial body, clearly a breach of the Guidelines as well as of long-standing parliamentary tradition, the crux of the matter has been the failure of the Premier and his office to inform and educate Cabinet Ministers as to the standards and conduct that are required of them.

Whatever the Guidelines may provide, the Premier's failure to take the time to educate his Ministers as well as his inability or refusal to become involved in ensuring compliance with and appropriate enforcement of the Guidelines, effectively ensure that there is adherence neither to the Guidelines nor to the Act. Thus, the Premier and his office are, by their omission to act, accomplices to these breaches.

The erosion of the provisions of the Guidelines designed to deal with pecuniary conflicts, the total absence of provisions in the Guidelines aimed at influence-peddling or cronyism, and the apparent willingness of the Premier to dismiss as mere error or bad judgement breaches not only of the Guidelines, but of the Act and of the principles of Ministerial Responsibility and the independence of the judiciary, do not bode well for the future of the regulation of conflict of interest in Ontario under this administration, and undermine the Premier's rhetoric of toughness in this regard.

Clearly, political considerations outweigh all others, despite the Premier's rhetoric to the contrary.

While he was Leader of the Opposition, Mr. Rae clearly prescribed for the Premiers of the day a standard of enforcement of conflict of interest regulation which precluded examining individual situations on their merits, or taking personal or political considerations into account. His diligent pursuit of such matters in the House, even for the most minor of infractions, is not reflected in his conduct now that he is Premier. Clearly, the stringent standards to which the NDP has held previous governments are considered to be important only when that party is in opposition.

Premier as Sole Judge and Arbiter

As discussed above, the effect of the Guidelines and the new policy direction which they map out, is the total politicization of the regulation of conflicts of interest.

This politicization is magnified by the fact that, under the Guidelines, the Premier has established himself as the sole judge and arbiter as to whether a conflict of interest has occurred

and as to whether it is permissible for a Minister or Parliamentary Assistant to retain an asset or interest in a particular case.

This approach prevents any review of the facts by an independent third party, which was the system created by the Act under the Liberal government. There is clearly potential for abuse and preferential treatment inherent in the role of the Premier as conceived by the Guidelines.

Significantly, the Guidelines are also silent as to enforcement and penalties for breach. Thus, enforcement has been left to the discretion of the Premier.

It is obvious that the severity of the sanctions meted out to the former Minister of Consumer and Commercial Relations and the former Minister of Health, as compared to fates of the Ministers enumerated above, all of whom committed major breaches with impunity, proves that the Premier is guided by political, as opposed to strictly legal considerations, in determining what penalties, if any, are appropriate.

The Liberal approach attempted to remove these determinations from the realm of politics by setting up an independent, third party arbiter, the Conflicts Commissioner, whose decisions are made on strictly legal and factual grounds.

This approach was deliberately chosen to avoid the inconsistent results and uncertainty of enforcement which have resulted from the Premier's politically driven decision-making process.

It is the position of the Liberal caucus that the Premier's self-appointed role as the ultimate arbiter of conflict of interest, is the greatest weakness of the Guidelines.

In contrast to the Premier's own position in years gone by, that conflicts of interest should be resolved through the use of the court system -- the ultimate in independent, third party decision-making -- he has instead created a process that is so subjective and so fraught with potential pitfalls, that it is likely to throw the entire process into disrepute (and may have already done so).

By retaining for himself the position of ultimate arbiter, he has ensured that the system for resolving conflicts of interest is not open and accountable but rather, is closed and concealed from public scrutiny. A third party charged with responsibility for such matters would be required to provide written reasons for any decisions which are made, whereas the Premier is not similarly obliged, thus ensuring that there will no public records available for examination. No other arbiter or decision maker could evade disclosing the rationale for decision making in this way.

Notwithstanding the Premier's rhetoric that the Guidelines make him more accountable to the public for decisions that are made, it must be borne in mind that, inevitably, questions of accountability must and will be raised in the political process, whether the Premier intends it or not.

Moreover, even without the Guidelines, the Premier already has the prerogative to decide who is and who is not in Cabinet.

Thus, what is required is a stronger legal framework -- not to act as a substitute for political accountability, which naturally belongs to the Premier -- but to provide some context to the political accountability which will inevitably arise, and to add to the process the consistency, certainty and impartiality which it is clearly lacking.

It is therefore the position of the Liberal caucus that the powers of the Conflict of Interest Commissioner be enhanced and extended through amendments to the Act, in order to ensure that the most stringent standards of conduct possible for elected officials be enforced in the most independent and impartial manner possible.

Conclusion

While the Liberal caucus supports the principle that public faith and confidence in the integrity of the political system must be increased, we believe that the scheme established by the NDP government through the Guidelines will ultimately fail to achieve this principle in reality.

The uncertain and erratic enforcement of the provisions contained in the Guidelines, together with the extremely political and inconsistent nature of the decisions regarding conflicts of interest which have been made by the Premier thus far, will do little to ameliorate the public cynicism about and distrust of public officials which is lamented by the NDP government.

It is our belief that, because the Guidelines have proven to be so unworkable and have been enforced so poorly, thus casting them entirely into disrepute, the government will discard them completely and, in the fall, produce a new set of guidelines.

If that is in fact the case, the work of the Committee will have been worthless and a waste of members' time as well as of taxpayers' money. We regret the fact that the Premier did not choose to admit the shortcomings of his scheme earlier, thus preventing the waste of valuable resources in these days of fiscal restraint.

What is required is a clear, public code of acceptable standards of conduct for publicly elected officials, which is enforced in a predictable manner that is understood by the public.

For these reasons, it is our recommendation, in accordance with the position of the Conflict of Interest Commissioner, that the powers of the Commissioner or other independent, third party arbiter, be enhanced by means of amendments to the Act.

The effect of this measure, coupled with increased disclosure requirements for all members by means of implementing the Commissioner's suggested amendments to this portion of the Act, as well as rigorous enforcement of the Act itself, all as set out above, would be to create a

system for monitoring, detecting, investigating and resolving conflicts of interest that would be efficient, impartial and consistent and which would address not only the appearance but the substance of conflicts of interest.

There is no better way to improve public faith and confidence in the integrity of the political system.

**MINORITY OPINION AND RECOMMENDATIONS OF THE PROGRESSIVE
CONSERVATIVE PARTY MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON
ADMINISTRATION OF JUSTICE REPORT ON THE PROVINCIAL CONFLICT OF
INTEREST GUIDELINES.**

It is our opinion that the majority report and recommendations neither adequately address the problems surrounding the provincial conflict of interest guidelines, nor provide remedial measures sufficient to deal with the inadequacies of the guidelines.

During the course of the committee meetings and hearings, we repeatedly expressed our concern that the basic premise which informed the majority report was wrong.

Government members of the committee remained convinced that public perception and public confidence in both politicians and the political process are based solely on breaches of guidelines. This is contrary to both common sense and the evidence presented by all witnesses.

Common sense tells us that public opinion is determined neither solely nor primarily by isolated breaches of conflict of interest guidelines, but rather by the demonstrated ability of those in government to govern, to keep their promises, and their willingness to listen to the opinions of their constituents.

The importance of conflict of interest guidelines is that they provide the public with a degree of confidence that the political system and the resources of government are not being exploited or manipulated for personal advantage by persons entrusted by the electorate with the responsibility of providing for the orderly, efficient, effective and impartial conduct of the public business.

We think it is also important, and the majority of the committee has refused to recognize this, that the conflict of interest guidelines or legislation not be so stringent and unreasonable so as to discourage skilled members of the public from seeking office. If the best and brightest in our society are discouraged from sharing their abilities in public service it will result in increased public dissatisfaction with politicians and the political process, as skilled governance is replaced by ineptitude.

We profoundly disagree with the recommendations of the committee as a whole and object strenuously to the process by which those recommendations were arrived at.

I PROCESS

We repeatedly expressed concern about the process by which the committee conducted its deliberations. The government majority on the committee ignored our concerns. Our concerns with process are as follows:

1. Input

From the beginning of this committee's deliberations it was apparent that the recommendations had been predetermined by the government members. Despite much discussion and often heated debate, government members showed little interest in the input of either the witnesses or the other committee members.

Government members of the committee have attempted to manipulate the committee process to rubber stamp and justify the positions and activities of their party. This demonstrates the government's arrogant assumption that the offices and processes of the legislature may be used to sanitize their own shortcomings.

2. Closure

The reluctance of the government members to accept input into the committee recommendations was demonstrated by repeated use of closure rules to end committee debate. On numerous occasions government members of the committee invoked closure to prevent opposition members from fully debating an issue. The frequent use of closure by the government members of the committee is harmful to the committee process as a whole, and once again demonstrates the false commitment of the current government to consultation and cooperation both inside and out of Queen's Park.

3. Witnesses

The divestment issue was one of the few where the majority of the committee seemed interested in the testimony of witnesses. However, even in that case we must note that the witnesses themselves were government members who had nothing to divest.

On the other hand, evidence presented by the current conflict commissioner, the Honourable Gregory T. Evans, that divestment was "draconian" was ignored by the government members. While the report of the committee does recognize the divergent views brought forward by the different witnesses, the recommendations of the committee do not do so. Rather, the recommendations of the majority ignore the legitimate arguments raised by both witnesses and opposition members on the divestment issues and simply reinforce the position of the current government.

4. Members Conflict of Interest Act

The existence of a Members Conflict of Interest Act was totally ignored by the committee. In spite of our numerous requests for the committee to examine the existing legislation and discuss methods of strengthening it, if necessary, government members of the committee employed their majority to rule this out.

Because the Act is the current legislative standard for conflict of interest in Ontario, the decision of the majority not to fully examine the legislation can be seen as nothing less than arrogance.

5. Evidence Examined

During the course of debate, the committee majority continually overruled examination of documents relevant to the issue. These included:

- a) August 1986 letter from Bob Rae to Aird & Berlis on conflict of interest.

In this letter, Bob Rae expressed his own perceptions on conflict. Many of those perceptions are mirrored in the guidelines he has introduced as Premier. Rae commented that "It is my firm view that one of the problems bedeviling this issue has been that conflict issues have been

seen as a personal decision for the Premier alone." In contrast with this statement, the guidelines he later introduced maintain the Premier as sole arbiter of penalties for conflict. The decision of the majority to ignore this piece of evidence is akin to an ostrich with its head in the sand, trying to ignore itself.

b) February 1991 memo from Premier Bob Rae to NDP caucus.

In this memorandum, Premier Rae outlined some general rules for interpretation of his guidelines. Inasmuch as these rules serve as interpretive guides for the guidelines, the refusal by the majority to examine them and include them in the full debate of the committee was irresponsible.

c) Members Conflict of Interest Act, 1988

As already discussed, the majority refused to conduct an examination on the effectiveness of the existing legislation on this issue. The absence of an understanding of the current standard for the conduct of members makes any attempt to improve or amend those standards virtually impossible.

d) Draft amendments to Members Conflict of Interest Act, 1988 prepared by Chief Justice Evans

The majority conducted only a cursory examination of the draft legislation on this issue prepared by the Conflict Commissioner, Chief Justice Evans, and the verbal evidence given by him. This arrogant dismissal of the opinions of one of the provinces most respected legal practitioners, and the singularly most experienced individual in the matter at hand, must be regarded as the gravest error made by the majority.

II Majority Recommendations

Despite our repeated attempts to debate the recommendations being put forward for the final report of the committee, and despite attempts to introduce recommendations of our own, our efforts were rebuffed by the majority on the committee. Our concerns with some of the recommendations of the committee are as follows:

1. *That the guidelines be adopted.*

It is our opinion that this recommendation is not realistic, inasmuch as the debate on the subject was limited by the government majority.

We cannot in all conscience support a majority recommendation which in our view was influenced more by the Premier's office than by a thorough debate of the matter.

2. *The divestment section remain an integral part of the Premier's Guidelines*

We cannot support this recommendation because we disagree with the basic premise on which it is based. It is our opinion that mandatory divestment does not guarantee good government, but rather discourages it.

The majority have premised the recommendation on the belief that politicians are by nature criminal, and will assume any and every opportunity for self-gain. This is patently false, as has been confirmed by all committee witnesses.

It is our opinion that the adoption of this recommendation places the future of quality government in the province in severe question. Individuals who have worked and managed to do well for themselves should not be penalized if they wish to share their skills, talents, abilities and experience with the people of Ontario. Rather, they should be encouraged. Public service is not meant to be a penalty, but rather a reward earned through the respect of the community. Those individuals who are successful in their private lives are specifically the type we should try to attract to public service. It is important for government to attract a diverse group of people, and the requirement of divestment has the effect of scaring away more qualified individuals than it attracts. This results in a government which is neither representative of, nor responsible to, the community it serves.

Public administration in the 1990's demands the involvement of the best and brightest, and they should be encouraged to share their skills with the public, not discouraged.

3. *The proposed Guidelines be incorporated into the Members Conflict of Interest Act and that the mechanism of administration be the same as is currently in the Act, that is, through investigation and report to the Legislature by the Conflict of Interest Commissioner.*

The majority recommends that the current guidelines be enshrined in legislation, yet does not recommend that penalties for breaking the guidelines also be legislated. This is hypocrisy of the highest order. While leading the public to believe that enshrining the guidelines in legislation will result in greater assurances of honesty on the part of politicians, the majority declines to ensure that penalties for breaking the law are similarly ensured.

Traditionally, it has been the prerogative of the Premier to determine guidelines for the conduct of his government members. As a result, there has been a distinct variance in the specific guidelines assumed by various governments. Arguably, some have been much stronger than others.

The recommendation of the majority that the guidelines of Premier Rae be legislated, without full debate of those guidelines, has the effect of forcing future governments to either live down to these guidelines, or to amend the legislation.

Conflict of interest guidelines provide a moral requirement under which members of the cabinet must act. To make these guidelines law makes them no more relevant. Holders of public office must always act in accordance with the moral standards set by the society which they serve. Failure to do so reduces public faith in politicians and the political process, and ensures the political failure of both the individual politician and the party she or he represents.

The recommendation of the majority in this matter seeks to deceive the public into believing that the entrenchment of the Rae Guidelines into legislation will result in a different form of government. This is not true, because the real power behind the guidelines remains with the Premier, as it is his responsibility to determine the punishment, if any, for actions contrary to the legislated requirements.

III PROGRESSIVE CONSERVATIVE RECOMMENDATIONS

We believe that the members of the legislature, the public and the future of our political system would have been better served, had the committee, instead of providing a post hoc rationalization of the current guidelines, adopted and endorsed the following measures:

- We recommend that a special committee of the legislature be established, with equal representation from each of the parties represented in the legislature, to examine the Members Conflict of Interest Act, 1988. This committee should be given the mandate to report back to the legislature its recommendations for amendments to the legislation, if necessary. The committee should be instructed to give particular attention to the issue of the extension of guidelines to spouses and children, as well as the issue of gifts and benefits received by members. As part of its business, the committee should be instructed to examine the draft legislation prepared by the Honourable Gregory T. Evans, attached herewith. (see appendix A)
- We recommend that the same committee also be charged with the responsibility to examine, and report to the legislature with its findings and recommendations, on the issue of communications by members of the cabinet with judges, tribunals, etc. The committee should also be charged with examination of the issue of allowing individuals with a criminal record to serve in cabinet.
- We recommend that the Conflict of Interest Commissioner be charged with the responsibility of determining whether or not a member of the government is in breach of the current guidelines, and with recommending penalties for same.
- We recommend that the guidelines be amended to replace the divestment requirements with the requirement of full disclosure, as recommended by the majority of witnesses, including the current conflict commissioner, Chief Justice Evans.
- We recommend that the assets of a member of cabinet, his spouse and minor children, be placed in a blind trust administered either by the office of the Public Trustee or the Conflict Commissioner.

- The office of the Public Trustee/Conflict Commissioner should be given the option of administering the trust itself (in the case of a simple trust), or of hiring outside administrators (in the case of a more complicated trust). The costs of administering said trusts should be borne by the government, as per the recommendations of Chief Justice Evans.
- Finally, we recommend that, as the language contained in S.15 of the guidelines is imprecise (being that which deals with divestment and "undue hardship"), it should be examined by the Conflict Commissioner, who should establish a clear definition of the meaning of this section.

Charles Harnick, MPP

Gary Carr, MPP

APPENDIX A. to Dissent



Commission on Conflict of Interest Commission sur les conflits d'intérêts

The Honourable Gregory T. Evans
Q.C., B.A., LL.D., Ph.D., K.C.S.G.
Commissioner

L'honorable Gregory T. Evans
C.R., B.A., LL.D., Ph.D., K.C.S.G.
Commissaire

101 Bloor Street West, 4th Floor
Toronto, Ontario, M5S 2Z7
(416) 324-4440
FAX (416) 324-4615

101, rue Bloor ouest, 4^e étage
Toronto (Ontario) M5S 2Z7
(416) 324-4440
Télécopieur (416) 324-4615

May 23, 1991.

Ms. Lisa Freedman,
Clerk of the Committee,
Administration of Justice Committee,
Room 3602, Whitney Block,
Queen's Park,
Toronto, Ontario,
M7A 1A2

Dear Ms. Freedman:

On April 30, 1991, Mr. Harnick requested that I provide the Committee with a summary of Premier Rae's Guidelines which I felt should be incorporated into the *Members' Conflict of Interest Act, 1988*. These Guidelines include numbers 1, 10, 11, 14 and 25.

I have taken the liberty of proposing the wording which might be considered in this respect together with the placement within the legislation and enclose a revised version of the Act. I have also included additional suggestions to clarify the Act, including an expanded definition of the term "spouse". I believe it is important for the Commissioner to be informed as to the business activities and financial interests of all spouses, but more particularly those of Cabinet members. The present definition provides:

"...either of a man and woman who are not married to each other and have cohabited,

(a) continuously for a period of not less than three years, ..."

This definition would permit a member to cohabitate for up to three years without any requirement for the filing of a spousal disclosure statement in accordance with the Act.

All amendments have been highlighted in bold typeface. There are also some deletions which have been indicated by an asterisk (*).

Ms. Lisa Freedman
May 23, 1991
Page 2

In addition to my evidence before your Committee, I would refer you to a comparative chart submitted during my first appearance before the Committee, and specifically, s.8 of the present Act:

(a) There should be more discretion for the Commissioner to determine what 'businesses' should be placed in a trust.

(b) There should be provision for a trustee to consult with or seek an opinion from the Commissioner with respect to the operation of the trust.

I trust the information I have provided will be of assistance to the Committee in the preparation of its Report. If you require any further information, please do not hesitate to contact me.

Yours very truly,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Larry T. Evans". The signature is fluid and cursive, with the first name "Larry" being more prominent than the last name "Evans".

Encl.

c: Mr. Charles Harnick

CHAPTER 17

An Act respecting Conflicts of Interest of Members of the Assembly and the Executive Council

Assented to February 11th, 1988

CONTENTS

Section

1. Definitions
2. **Duty of Impartiality**
3. Conflict of interest
4. Insider information
5. Influence
6. Activities on behalf of constituents
7. Accepting extra benefits
8. Former members of Executive Council, benefits and lobbying
9. Carrying on business
10. **Acquisition of Land**
11. Procedure on conflict of interest
12. Commissioner
13. Annual report

Section

14. Disclosure statement
15. Public disclosure statement
16. Commissioner's opinions and advice
17. Commissioner's opinion on referred question
18. Inquiry
19. Penalties
20. Offence
21. **Confidentiality**
22. Regulations
23. Commencement
24. Short title

WHEREAS it is in the public interest that each member of the Legislative Assembly performs the duties of office in such a manner as to maintain public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government.

THEREFORE HER MAJESTY, by and with the advice and consent of the Legislative Assembly of the Province of Ontario, enacts as follows:

1. In this Act,

"child" includes a person whom a member has demonstrated a settled intention to treat as a child of his or her family except under an arrangement where the child is placed for valuable consideration in a foster home by a person having lawful custody;

"member" means a member of the Legislative Assembly or of the Executive Council, or both;

"private interest" does not include an interest in a decision,

- (a) that is of general public application,
- (b) that affects a member as one of a broad class of electors, or
- (c) that concerns the remuneration and benefits of a member or an officer or employee of the Legislative Assembly;

"spouse" means,

- (i) **either of a man and woman who,**
 - (a) **are married to each other, or**
 - (b) **have together entered into a marriage that is voidable or void, or**
 - (c) **are not married to each other and are living together in a conjugal relationship,**

but does not include a person to whom the member is married if they have made a separation agreement or if their support obligations and family property have been dealt with by a court order.

2. A member shall not, in the discharge of his or her duties, knowingly confer, seek to confer, or participate in a decision to confer, a benefit on any person, except on the basis of complete impartiality.

3. For the purposes of this Act, a member has a conflict of interest when the member makes a decision or participates in making a decision in the execution of his or her office and at the same time knows that in the making of the decision there is the opportunity to further his or her private interest or the opportunity improperly to further the private interest of any other person.

4. A member shall not use or share information that is gained in the execution of his or her office and is not available to the general public to further or seek to further the member's private interest or improperly to further or seek to further the private interest of any other person.

5. A member shall not use his or her office to seek to influence a decision made by another person to further the member's private interest or improperly to further the private interest of any other person.

6. This Act does not prohibit the activities in which members normally engage on behalf of constituents.

7. (1) **Except for compensation authorized by law, a member shall not accept a fee, gift or personal benefit, that is related directly or indirectly with his or her position as a member or with the performance of his or her duties as a member.**

(2) Subsection (1) does not apply to a gift or personal benefit that is received as an incident of the protocol or social obligations that normally accompany the responsibilities of office.

(3) Where a gift or personal benefit referred to in subsection (2) exceeds \$200 in value, or where the total value received directly or indirectly from one source in any twelve-month period exceeds \$200, the member shall immediately file with the Commissioner a disclosure statement, in the form prescribed by the regulations, indicating the nature of the gift or benefit, its source and the circumstances under which it was given and accepted.

EXECUTIVE COUNCIL

8. (1) A member of the Executive Council shall not knowingly,

*

- (a) award or approve a contract with, or grant a benefit to, a former member of the Executive Council, until twelve months have expired after the date when the former member ceased to hold office;
- (b) award or approve a contract with, or grant a benefit to, a former member of the Executive Council who has, during the twelve months after the date when he or she ceased to hold office, made representations in respect of the contract or benefit;
- (c) award or approve a contract with, or grant a benefit to, a person on whose behalf a former member of the Executive Council has, during the twelve months after the date when he or she ceased to hold office, made representations in respect of the contract or benefit.

(2) Clauses (1) (a) and (b) do not apply to contracts or benefits in respect of further duties in the service of the Crown.

(3) Clauses (1) (a), (b) and (c) do not apply if the conditions on which the contract or benefit is awarded, approved or granted are the same for all persons similarly entitled.

9. (1) A member of the Executive Council shall not,

- (a) engage in employment or in the practice of a profession;

- (b) carry on a business; or
- (c) hold an office or directorship other than in a social club, religious organization or political party, or as may be approved by the Commissioner.

except as required or permitted by the responsibilities of being a member of the Executive Council.

(2) A person who becomes a member of the Executive Council shall comply with subsection (1) before the sixty-first day that follows his or her appointment.

(3) The Commissioner may extend the period referred to in subsection (2) by giving the member a written notice to that effect, and may impose on the extension such conditions as the Commissioner considers just.

(4) If a member of the Executive Council complies with clause (1) (b) by entrusting his or her business to one or more trustees,

- (a) the provisions of the trust shall be approved by the Commissioner;
- (b) the trustees shall be persons who are at arm's length with the member and approved by the Commissioner;

(c) the trustees shall not consult with the member with respect to managing the trust property; and

(d) the trustees shall report all material changes in assets, liabilities, and financial interests contained in the trust to the member and the Commissioner, in writing, forthwith after the changes have occurred.

(5) For the purposes of this section, the management of routine personal financial interests does not constitute carrying on a business.

10. Save as is hereinafter provided, members of the Executive Council shall not, during their tenure as members of the Council, acquire, directly or indirectly, an interest in land in Ontario except for personal residential or recreational use. However, nothing in this Act shall prohibit a member of the Executive Council from acquiring an interest in land:

(a) through inheritance;

(b) through the provision of a mortgage;

(c) as a bona fide addition to farm land already held by the member.

DEALING WITH A CONFLICT OF INTEREST

11. (1) A member who has reasonable grounds to believe that he or she has a conflict of interest in a matter that is before the Assembly or the Executive Council, or a committee of either of them, shall, if present at a meeting considering the matter,

(a) disclose the general nature of the conflict of interest; and

(b) withdraw from the meeting without voting or participating in the consideration of the matter.

(2) A member of the Executive Council who has reasonable grounds to believe that he or she has a conflict of interest in a matter requiring the member's decision shall request another member of the Executive Council to perform the member's duties in the matter for the purpose of making the decision and the member to whom it is referred may act in the matter for the period of time necessary for the purpose.

(3) Where a member of the Executive Council makes a disclosure pursuant to sub-section (1) in a matter that is before the Executive Council or a committee of it, the Secretary of the Executive Council shall, after the consideration of the matter has been made and implemented, make public disclosure of the steps taken by the member.

COMMISSIONER

12. (1) There shall be a Commissioner who is an officer of the Assembly.

(2) The Lieutenant Governor in Council shall appoint a person to the office of Commissioner on the address of the Assembly.

(3) The person appointed shall hold office for a term of five years and may be reappointed for a further term or terms.

(4) The person appointed as Commissioner may be removed before the expiration of the term of office by the Lieutenant Governor in Council for cause on the address of the Assembly.

(5) The Commissioner shall be paid such remuneration and allowances as are fixed by the Lieutenant Governor in Council.

(6) The employees and officers that are necessary for the performance of the duties of the Commissioner shall be members of the staff of the Office of the Assembly.

(7) **Where**

(a) the Commissioner is unable to act or the office of the Commissioner becomes vacant when the Legislature is sitting but no recommendation under this Act is made by the Legislative Assembly before the end of that session, or

(b) the Commissioner is unable to act or the office of the Commissioner becomes vacant when the Legislature is not sitting, the Lieutenant Governor in Council shall appoint an Acting Commissioner.

(8) The appointment of an Acting Commissioner under this section terminates on the appointment of a new Commissioner under subsection (2).

13. The Commissioner shall report annually upon the affairs of his or her office to the Speaker of the Assembly who shall cause the report to be laid before the Assembly.

DISCLOSURE

14. (1) Every member shall, within sixty days of being elected, and thereafter annually, file with the Commissioner a disclosure statement in the form prescribed by the regulations.

(2) The private disclosure statement shall contain,

- (a) a statement of the assets, liabilities and financial interests of the member, the member's spouse and minor children, and private companies as defined in the Securities Act controlled by any of them; and
- (b) a statement of any income the member and the member's spouse and minor children, and private companies as defined in the Securities Act controlled by any of them, have received in the preceding twelve months or are entitled to receive in the next twelve months and the source of the income; and
- (c) where the member's disclosure statement refers to a private company under clauses (a) or (b), such information as the member can obtain upon reasonable inquiry concerning the activities of the private company and its sources of income; and
- (d) a statement of all money or other benefits received by the member, the member's spouse and minor children, and private companies as defined in the Securities Act controlled by any of them, as a result of a contract with the government, together with a description of the contract, its subject and its nature; and
- (e) any other information that is prescribed by the regulations.

(3) After filing a **private** disclosure statement, the member, and the member's spouse if the spouse is available, shall meet with the Commissioner to ensure that adequate disclosure has been made and to obtain advice on the member's obligations under this Act.

(4) If any asset, liability or financial interest described in the **private** disclosure statement relates to a corporation, the Commissioner shall ascertain from **the member**, whether any other corporation is an affiliate of the first-named corporation, as determined under subsections 1 (2) to (6) of the Securities Act.

(5) Where at any time after a disclosure statement is filed, a member or the member's spouse, minor children or private companies acquire or dispose of an asset, liability or financial interest that is required to be disclosed pursuant to section 14 of this Act, the member shall advise the Commissioner in writing within ten (10) days after acquisition or disposition of that asset, liability or financial interest.

(6) A **private** disclosure statement filed with the Commissioner shall be destroyed five years after such filing.

15. (1) After meeting with the member, and with the member's spouse if the spouse is available, the Commissioner shall prepare a public disclosure statement from the information filed by the member.

(2) The public disclosure statement shall contain a statement of:

*

(a) the nature but not the value of the income, assets, liabilities and financial interests referred to in subsection 14(2) of this Act; and

(b) the name and address of persons having an interest in the assets, liabilities and financial interests referred to in subsection 13(2) of this Act.

(3) The public disclosure statement shall contain a statement of any gifts or benefits that have been disclosed to the Commissioner under subsection 7(3) of this Act.

(4) The Commissioner may withhold from the public disclosure statement information which, in the opinion of the Commissioner, is not relevant to the purpose of this Act and justifies a departure from the general principle of public disclosure.

(5) The Commissioner shall, as soon as is practicable, file the public disclosure statement with the Clerk of the Legislative Assembly who shall make it available for examination by the public.

(6) Notice of the acquisition or disposition of an asset, liability or financial interest referred to in subsection 14(5) of the Act shall be filed by the Commissioner with the Clerk of the Legislative Assembly forthwith.

(7) Any disclosure statements received by the Commissioner with respect to gifts or benefits referred to in subsection 7(3) shall be filed by the Commissioner with the Clerk of the Legislative Assembly forthwith.

16. (1) A member may, by application in writing, request that the Commissioner give an opinion and recommendations on any matter respecting the obligations of the member under this Act.

(2) The Commissioner may make such inquiries as the Commissioner considers appropriate and provide the member with a written opinion and recommendations.

(3) The opinion and recommendations of the Commissioner are confidential, but may be released by the member or with the consent of the member in writing.

17. (1) A member who has reasonable and probable grounds to believe that another member is in contravention of this Act may, by application in writing setting out the grounds for the belief and the nature of the contravention alleged, request that the Commissioner give an opinion respecting the compliance of the other member with the provisions of this Act.

(2) The Legislative Assembly may, by resolution, request that the Commissioner give an opinion on any matter respecting the compliance of a member with the provisions of this Act.

(3) The Executive Council may request that the Commissioner give an opinion on any matter respecting the compliance of a member of the Executive Council with the provisions of this Act.

(4) Where a matter has been referred to the Commissioner under subsection (1) or (2), the Legislative Assembly or a committee thereof shall not conduct an inquiry into the matter.

18. (1) Upon receiving a request under section 17, and on giving the member concerned reasonable notice, the Commissioner may conduct an inquiry.

(2) Where the request for an opinion is made under subsection 17(1) or (2), the Commissioner may elect to exercise the powers of a commission under Parts I and II of the Public Inquiries Act, in which case those Parts apply to the inquiry as if it were an inquiry under that Act.

(3) Where the request for an opinion is made under subsection ¹⁷~~15~~ (1) or (2), the Commissioner shall report his or her opinion to the Speaker of the Assembly who shall cause the report to be laid before the Assembly if it is in session or, if not, at the next session.

(4) Where the request for an opinion is made under subsection 17 (3), the Commissioner shall report his or her opinion to the Clerk of the Executive Council.

19. (1) Where the Commissioner conducts an inquiry under Parts I and II of the Public Inquiries Act for the purposes of subsection 17 (1) or (2) and finds that the member has contravened section 4, 5, 7, 8, 9 or 10, or has refused to file a disclosure statement within the time provided by section 14, the Commissioner may recommend in the report that is laid before the Assembly,

(a) that the member be reprimanded;

(b) that the member's seat be declared vacant until an election is held in the member's electoral district.

(2) The Assembly shall consider the Commissioner's report and respond to it as subsection (3) provides within six months of the day the report is laid before the Assembly.

(3) The Assembly may order the imposition of the recommendation of the Commissioner under subsection (1) or may reject the recommendation, and sections 45 and 48 of the Legislative Assembly Act apply in the same manner as to a contempt of the Assembly, except the power to further inquire into the contravention or to impose a punishment other than the one recommended.

20. (1) A former member of the Executive Council shall not, unless twelve months have expired after the date when he or she ceased to hold office,

- (a) accept a contract or benefit that is awarded, approved or granted by the Executive Council, a member of the Executive Council or an employee of a ministry (other than an employee of an agency, board or commission);
- (b) make representations on his or her own behalf with respect to such a contract or benefit;
- (c) make representations on another person's behalf with respect to such a contract or benefit.

(2) Clauses (1)(a) and (b) do not apply to contracts or benefits in respect of further duties in the service of the Crown.

(3) Clauses (1)(a), (b) and (c) do not apply if the conditions on which the contract or benefit is awarded, approved or granted are the same for all persons similarly entitled.

(4) A person who contravenes subsection (1) is guilty of an offence and liable, on conviction, to a fine of not more than \$5,000.

21. Except for public disclosure as specifically provided in this Act, the documents in the possession of the Commissioner as a result of his or her duties under this Act shall be exempt from disclosure under the Freedom of Information Act.

22. The Commissioner may, subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, make regulations prescribing any matter that is referred to in this Act as prescribed by the regulations.

23. (1) This Act comes into force on a day to be named by proclamation of the Lieutenant Governor.

(2) Members who are in office when this Act comes into force shall file the disclosure statement required by section 12 within sixty days after this Act comes into force.

24. The short title of this Act is the Members' Conflict of Interest Act, 1988.

24. Le titre abrégé de la présente loi est *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée.*

23 mai 1991

(2) Les alinéas (1) a) et b) ne s'appliquent pas aux contrats et avantages concernant d'autres devoirs au service de la Couronne.

(3) Les alinéas (1) a), b) et c) ne s'appliquent pas si les conditions selon lesquelles le contrat ou l'avantage est accordé ou approuvé sont les mêmes pour toutes les personnes y ayant semblablement droit.

(4) La personne qui contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration de culpabilité, d'une amende d'au plus 5 000 \$.

21. Sauf pour la divulgation publique telle que la présente loi la stipule expressément, les documents en la possession du Commissaire par suite de ses obligations en vertu de la présente loi échappent à toute divulgation en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

22. Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le Commissaire peut, par règlement, prescrire une question mentionnée dans la présente loi comme étant prescrite par les règlements.

23. (1) La présente loi entre en vigueur le jour que le lieutenant-gouverneur fixe par proclamation.

(2) Les membres en fonction lors de l'entrée en vigueur de la présente loi déposent l'état de divulgation requis par l'article 12 dans les soixante jours de l'entrée en vigueur de la présente loi.

contrevenu à l'article 4, 5, 7, 8, 9 ou 10, ou a refusé de déposer un état de divulgation dans le délai prévu à l'article 14, il peut recommander, dans le rapport déposé devant l'Assemblée :

- a) que le membre soit réprimandé;
- b) qu'il ait son siège déclaré vacant jusqu'à ce qu'une élection soit tenue dans la circonscription électorale du membre.

(2) Dans les six mois à compter du jour où le rapport du Commissaire est déposé devant l'Assemblée, celle-ci l'étudie et y répond selon ce que prévoit le paragraphe (3).

(3) L'Assemblée peut ordonner l'imposition des mesures que recommande le Commissaire en vertu du paragraphe (1) ou rejeter ces recommandations. Les articles 45 et 48 de la *Loi sur l'Assemblée législative* s'appliquent de la même façon que dans le cas d'outrage à l'Assemblée, sauf qu'il n'est pas possible de pousser plus avant l'enquête relative à la contravention, ou d'imposer une sanction autre que celle qui est recommandée.

20. (1) À moins que douze mois ne se soient écoulés à compter de la date où il a cessé d'exercer ses fonctions, l'ancien membre du Conseil des ministres ne doit pas :

- a) accepter un contrat ni un avantage qui sont accordés ou approuvés par le Conseil des ministres, l'un de ses membres ou un employé d'un ministère (à l'exclusion d'un employé d'un organisme, d'un conseil ou d'une commission);
- b) faire des observations pour son propre compte concernant un tel contrat ou avantage;
- c) faire des observations pour le compte d'autrui concernant un tel contrat ou avantage.

17. (1) Un membre qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'un autre membre entreint la présente loi peut, sur demande écrite qui énonce les motifs de sa conviction ainsi que la nature de l'infraction prétendue, demander que le Commissaire donne son avis sur une affaire ayant trait à l'observation de la présente loi par l'autre membre.
- (2) L'Assemblée législative peut, par voie de résolution, demander que le Commissaire donne son avis sur une affaire ayant trait à l'observation de la présente loi par un membre.
- (3) Le Conseil des ministres peut demander que le Commissaire donne son avis sur une affaire ayant trait à l'observation de la présente loi par l'un de ses membres.
- (4) Si une affaire a été transmise au Commissaire en vertu du paragraphe (1) ou (2), l'Assemblée législative ou l'un de ses comités n'enquête pas sur cette affaire.
18. (1) Après avoir reçu une demande en vertu de l'article 17 et après avoir donné un avis suffisant au membre visé, le Commissaire peut faire une enquête.
- (2) Si la demande d'avis est faite en vertu du paragraphe 17 (1) ou (2), le Commissaire peut choisir d'exercer les pouvoirs conférés à une commission par les parties I et II de la Loi sur les enquêtes publiques, auquel cas, elles s'appliquent à l'enquête de la même façon que s'il s'agissait d'une enquête en vertu de cette loi.
- (3) Si la demande d'avis est faite en vertu du paragraphe 17 (1) ou (2), le Commissaire présente un rapport de son avis au président qui le fait déposer devant l'Assemblée. Si celle-ci ne siège pas, il le dépose à la session suivante.
- (4) Si la demande d'avis est faite en vertu du paragraphe 17 (3), le Commissaire fait rapport de son avis au greffier du Conseil des ministres.
19. (1) Si le Commissaire fait une enquête en vertu des parties I et II de la Loi sur les enquêtes publiques aux fins du paragraphe 17 (1) ou (2), et constate que le membre a

(3) L'état de divulgation publique renferme une déclaration des dons ou avantages divulgués au Commissaire en vertu du paragraphe 7 (3) de la présente loi.

(4) Le Commissaire peut soustraire de l'état de divulgation publique des renseignements qui, à son avis, ne sont pas pertinents à l'objet de la présente loi et justifie une dérogation au principe général de la divulgation publique.

(5) Dès que cela est possible, le Commissaire dépose l'état de divulgation publique auprès du greffier de l'Assemblée législative qui le met à la disposition du public pour examen.

(6) Le Commissaire dépose immédiatement auprès du greffier de l'Assemblée législative l'avis d'acquisition ou de disposition d'un actif, d'un passif ou d'un intérêt financier visé au paragraphe 14 (5) de la loi.

(7) Le Commissaire dépose immédiatement auprès du greffier de l'Assemblée législative les états de divulgation qu'il reçoit relativement aux dons ou avantages visés au paragraphe 7 (3).

16. (1) Un membre peut, sur demande écrite, demander que le Commissaire donne un avis et formule des recommandations sur une affaire qui a trait aux obligations du membre en vertu de la présente loi.

(2) Le Commissaire peut faire les enquêtes qu'il estime pertinentes, et fournir au membre, par écrit, son avis et ses recommandations.

(3) L'avis et les recommandations du Commissaire sont confidentiels. Ils peuvent toutefois être communiqués par le membre ou avec le consentement écrit de celui-ci.

(3) Après avoir déposé un état de divulgation **privée**, le membre, et son conjoint si ce dernier est disponible, rencontrent le Commissaire afin de s'assurer que la divulgation a été satisfaisante, et d'obtenir des conseils concernant les obligations du membre en vertu de la présente loi.

(4) Si un élément d'actif ou du passif ou un intérêt financier décrit à l'état de divulgation **privée** concerne une compagnie, le Commissaire vérifie **auprès du membre** si une autre compagnie est membre du même groupe, au sens des paragraphes 1 (2) à (6) de la Loi sur les valeurs mobilières.

(5) Si, à un moment quelconque après le dépôt de l'état de divulgation, le membre, son conjoint, ses enfants mineurs ou des compagnies privées procèdent à l'acquisition ou à la disposition ...d'un actif, d'un passif ou d'un intérêt financier qui doit être divulgué conformément à l'article 14 de la présente loi, le membre en informe le Commissaire par écrit dans les dix jours suivant l'acquisition ou la disposition de cet actif, de ce passif ou de cet intérêt financier.

(6) L'état de divulgation privée déposé auprès du Commissaire est détruit cinq ans après son dépôt.

15. (1) Après avoir rencontré le membre, et son conjoint si ce dernier est disponible, le Commissaire établit un état de divulgation publique d'**après les renseignements déposés** par le membre.

(2) L'état de divulgation publique comporte une déclaration :

a) de la nature, mais non de la valeur du revenu, de l'actif, du passif et des intérêts financiers visés à l'alinéa 14 (2) de la présente loi, et

b) du nom et de l'adresse de personnes ayant un intérêt dans l'actif, le passif et les intérêts financiers privés à l'alinéa 13 (2) de la présente loi.

DIVULGATION

14. (1) Chaque membre, dans les soixante jours de son élection, et annuellement par la suite, dépose auprès du Commissaire un état de divulgation dans la forme prescrite par les règlements.

(2) L'état de divulgation **privée** comporte :

- a) un état de l'actif, du passif et des intérêts financiers du membre, de son conjoint et de ses enfants mineurs, ainsi que des compagnies privées au sens de la Loi sur les valeurs mobilières dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle;
- b) un état de tout revenu que le membre, son conjoint, ses enfants mineurs, et les compagnies privées, au sens de la Loi sur les valeurs mobilières, dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle, ont reçu au cours des douze mois précédents ou sont en droit de recevoir au cours des douze prochains mois, ainsi que l'indication de la source de ce revenu;
- c) si l'état de divulgation du membre renvoie à une compagnie privée en vertu des alinéas a) ou b), les renseignements que le membre peut obtenir aux termes d'une recherche raisonnable sur les activités de la compagnie privée et ses sources de revenu;
- d) un état de tout le numéraire et autres avantages reçus par le membre, son conjoint, ses enfants mineurs et les compagnies privées, au sens de la Loi sur les valeurs mobilières, dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle, par suite d'un contrat avec l'Etat, ainsi que la description du contrat, son objet et sa nature;
- e) tout autre renseignement prescrit par les règlements.

(4) Le lieutenant-gouverneur en conseil, sur adresse de l'Assemblée, peut révoquer la personne nommée en qualité de Commissaire avant l'expiration de son mandat, pour un motif valable.

(5) Le Commissaire reçoit la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.

(6) Le personnel nécessaire à l'exécution des fonctions du Commissaire se compose des membres du personnel du bureau de l'Assemblée.

(7) Si

(a) le Commissaire est dans l'incapacité d'agir ou que le poste de Commissaire devient vacant pendant que l'Assemblée législative est en session et que l'Assemblée ne fait aucune recommandation aux termes de la loi avant la fin de la session, ou si

(b) le Commissaire est dans l'incapacité d'agir ou que le poste de Commissaire devient vacant pendant que l'Assemblée législative n'est pas en session, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un Commissaire par intérim.

(8) La nomination d'un Commissaire par intérim aux termes du présent article prend fin à la nomination d'un nouveau Commissaire aux termes du paragraphe 2.

13. Chaque année, le Commissaire présente un rapport de ses travaux au président de l'Assemblée qui le fait déposer devant l'Assemblée.

TRAITEMENT D'UN CONFLIT D'INTÉRÊTS

11. (1) Le membre qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a un conflit d'intérêts dans une affaire qui est devant l'Assemblée, le Conseil des ministres ou un de leurs comités est tenu, s'il est présent à la réunion où l'affaire est étudiée :

- a) de divulguer la nature générale du conflit d'intérêts;
- b) de se retirer de la réunion sans exercer son droit de vote ou sans participer à l'étude de l'affaire.

(2) Le membre du Conseil des ministres qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a un conflit d'intérêts dans une affaire qui requiert sa décision, demande à un autre membre du Conseil d'exercer ses devoirs dans cette affaire en vue de prendre la décision. Le membre à qui ces devoirs sont confiés peut les exercer pendant le laps de temps nécessaire à cette fin.

(3) Si le membre du Conseil des ministres fait une divulgation conformément au paragraphe (1) dans une affaire qui est devant le Conseil des ministres ou l'un de ses comités, le secrétaire du Conseil des ministres, après que l'étude de l'affaire est réalisée et mise en oeuvre, procède à la divulgation publique des mesures prises par le membre.

COMMISSAIRE

12. (1) Est créé un poste de Commissaire qui est un fonctionnaire de l'Assemblée.
- (2) Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme une personne au poste de Commissaire sur adresse de l'Assemblée.
- (3) La personne nommée exerce un mandat de cinq ans qui peut être renouvelé.

qui sont déposés en fiducie, par écrit et sans délai après que ces changements ont été faits.

(5) Pour l'application du présent article, la gestion d'intérêts financiers personnels d'ordre courant ne constitue pas des activités commerciales.

10. Sauf ce qui est prévu ci-après, les membres du Conseil des ministres, durant leur mandat de membre du Conseil, n'acquiescent, directement ou indirectement, une participation immobilière en Ontario, sauf pour une résidence personnelle ou à des fins de loisirs. Toutefois, aucune disposition de la loi n'interdit à un membre du Conseil des ministres d'acquiescer une participation immobilière :

- a) par héritage;
- b) moyennant la disposition d'une hypothèque;
- c) à titre d'ajout de bonne foi à une terre agricole appartenant déjà au membre.

9. (1) À l'exclusion de ce qui est requis ou permis dans le cadre de ses responsabilités, le membre du Conseil des ministres ne doit pas :

- a) exercer de profession ni d'emploi;
- b) exercer d'activités commerciales;
- c) occuper de poste ni ne faire partie d'un conseil d'administration, sauf dans un club social, une organisation religieuse ou un parti politique, sauf autorisation du Commissaire.

(2) La personne qui devient membre du Conseil des ministres se conforme au paragraphe (1) avant le soixante et unième jour qui suit sa nomination.

(3) Le Commissaire peut proroger le délai visé au paragraphe (2) en donnant au membre un avis écrit à cet effet. Il peut assortir la prorogation des conditions qu'il estime justes.

(4) Si un membre du Conseil des ministres se conforme à l'alinéa (1) b) en confiant ses activités commerciales à un ou plusieurs fiduciaires :

- a) les dispositions de la fiducie sont approuvées par le Commissaire;
- b) les fiduciaires n'ont pas de lien de dépendance avec le membre et sont approuvés par le Commissaire;
- c) les fiduciaires ne doivent pas s'entretenir avec le membre de la gestion des biens en fiducie;
- d) les fiduciaires font rapport au membre et au Commissaire de tous les changements importants apportés à l'actif, au passif et aux intérêts financiers

Commissaire un état de divulgation dans la forme prescrite par les règlements, qui indique la nature du don ou de l'avantage, sa source et les circonstances dans lesquelles il a été remis et accepté.

CONSEIL DES MINISTRES

8. (1) Un membre du Conseil des ministres ne doit sciemment :

a) accorder ni approuver un contrat en faveur d'un ancien membre du Conseil des ministres, ni lui accorder un avantage, tant que douze mois ne se sont pas écoulés à compter de la date où l'ancien membre a cessé d'exercer ses fonctions;

b) accorder ni approuver un contrat, ni accorder un avantage en faveur d'un ancien membre du Conseil des ministres qui a fait des observations concernant ce contrat ou cet avantage pendant les douze mois qui suivent la date où l'ancien membre a cessé d'exercer ses fonctions;

c) accorder ni approuver un contrat, ni accorder un avantage en faveur d'une personne pour le compte de laquelle un ancien membre du Conseil des ministres a fait des observations concernant ce contrat ou cet avantage pendant les douze mois qui suivent la date où l'ancien membre a cessé d'exercer ses fonctions.

(2) Les alinéas (1) a) et b) ne s'appliquent pas aux contrats et avantages concernant d'autres devoirs au service de la Couronne.

(3) Les alinéas (1) a), b) et c) ne s'appliquent pas si les conditions selon lesquelles le contrat ou l'avantage est accordé ou approuvé sont les mêmes pour toutes les personnes y ayant semblablement droit.

(3) Si le don ou l'avantage personnel visé au paragraphe 2) a une valeur supérieure à 200 \$, ou si la valeur totale reçue, directement ou indirectement, d'une source au cours d'une période de douze mois est supérieure à 200 \$, le membre dépose immédiatement auprès du

(2) Le paragraphe 1) ne s'applique pas à un don ou à un avantage personnel qui est reçu dans le cadre du protocole ou d'obligations sociales qui accompagnent habituellement les charges de la fonction.

7. (1) Sauf dans le cas d'une indemnisation qu'autorise la loi, le membre n'accepte pas d'honoraires, de dons ni d'avantages personnels qui sont reliés, directement ou indirectement à sa charge de membre ou à l'exercice de ses devoirs de membre.

6. La présente loi n'interdit pas les activités qu'exercent normalement les membres pour le compte des électeurs.

5. Le membre ne fait pas usage de ses fonctions afin de chercher à influencer une décision prise par une autre personne, dans le dessein de favoriser ses intérêts personnels ou de favoriser indûment les intérêts personnels de toute autre personne.

4. Le membre n'utilise pas ni n'échange les renseignements qu'il obtient dans l'exercice de ses fonctions et qui ne sont pas accessibles au public en général, afin de favoriser ou de chercher à favoriser indûment les intérêts personnels de toute autre personne.

3. Pour l'application de la présente loi, le membre a un conflit d'intérêts lorsqu'il prend une décision ou participe à celle-ci dans l'exécution de ses fonctions et qu'il sait, en prenant cette décision, qu'existe la possibilité de favoriser ses intérêts personnels ou la possibilité de favoriser indûment les intérêts personnels de toute autre personne.

2. Dans l'accomplissement de ses fonctions, le membre ne confère sciemment, ne cherche à conférer ou ne participe à une décision visant à conférer, un avantage à quiconque que selon le principe de l'impartialité totale.

personne est placée, contre valeur, dans un foyer d'accueil par celui qui en a la garde légitime.

«membre» Membre de l'Assemblée législative ou du Conseil des ministres, ou des deux.

«intérêt personnel» Ne comprend pas un intérêt dans une décision qui, selon le cas :

- a) est d'application publique en général;
- b) concerne un membre en sa qualité de membre d'une vaste catégorie d'électeurs;
- c) concerne la rémunération et les avantages d'un membre, d'un fonctionnaire ou d'un employé de l'Assemblée législative.

«conjoint» s'entend :

(i) de l'homme et de la femme qui,

- a) sont mariés ensemble, ou
- b) ont contracté ensemble un mariage annulable ou nul, ou
- c) ne sont pas mariés ensemble et ont cohabité dans une relation de type conjugal,

à l'exclusion toutefois de la personne avec qui le membre est marié s'ils ont conclu un accord de séparation ou si leurs obligations alimentaires et leurs biens familiaux ont fait l'objet d'une ordonnance.

Loi concernant les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée
et du Conseil des ministres

Sanctionnée le 11 février 1988

TABLE DES MATIÈRES

Article	Article
1. Définitions	14. État de divulgation
2. Devoir d'impartialité	15. État de divulgation publique
3. Conflit d'intérêts	16. Avis et conseils du Commissaire
4. Renseignements d'inités	17. Avis du Commissaire sur un renvoi
5. Influence	18. Enquête
6. Activités exercées pour le compte	19. Pénalité
7. Acceptation d'avantages	20. Infraction
8. Avantages offerts à d'anciens	21. Caractère confidentiel
9. Activités commerciales	22. Règlements
10. Acquisition d'un bien-fonds	23. Entrée en vigueur
11. Procédure en cas de conflit	24. Titre abrégé
12. Commissaire	
13. Rapport annuel	

Attendu qu'il est dans l'intérêt général que chaque membre de l'Assemblée législative s'acquitte des obligations de sa charge de façon à maintenir la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement;

Pour ces motifs, Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement de l'Assemblée législative de la province de l'Ontario, décrète ce qui suit :

1. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«enfant» S'entend en outre de la personne dont le membre a manifesté l'intention bien arrêtée de la traiter comme s'il s'agissait d'un enfant de sa famille, sauf si cette

Madame Lisa Freedman
Le 23 mai 1991
Page 2

b) Il devrait y avoir une disposition invitant le fiduciaire à s'entretenir avec le Commissaire ou à rechercher son avis touchant le fonctionnement de la fiducie.

J'espère que les renseignements que j'ai fournis aideront le Comité dans la préparation de son rapport. Si vous avez besoin d'un complément d'information, n'hésitez pas à me contacter.

Veuillez agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Gregory T. Evans

p.j.
c.c. M. Charles Harnick

ANNEXE A

Commission sur les conflits d'intérêts

Le 23 mai 1991

Madame Lisa Freedman
Greffière du Comité
Comité de l'administration de la justice
Edifice Whitney, salle 3602
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A2
Madame,

Le 30 avril 1991, M. Harnick a demandé que je remette au Comité un résumé des lignes directrices du premier ministre Rae qui, à mon avis, devraient être incorporées dans la Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée. Ces lignes directrices portent les numéros 1, 10, 11, 14 et 25.

J'ai pris la liberté de proposer la rédaction que l'on pourrait envisager à cet égard ainsi que le lieu d'insertion dans la loi et j'y ai joint une version révisée de la loi. J'ai également inclus de nouvelles suggestions visant à clarifier la loi, notamment une définition élargie du terme «conjoint». Je crois qu'il est important pour le Commissaire d'être informé des activités commerciales et des intérêts financiers de tous les conjoints, mais plus particulièrement de ceux des membres du Conseil des ministres. La définition actuelle stipule ce qui suit :

a) «...l'homme et la femme qui ne sont pas mariés ensemble et qui ont cohabité de façon continue depuis au moins trois ans...»

Cette définition permettait à un membre qui cohabite avec quelqu'un pendant moins de trois ans de se soustraire à l'exigence de dépôt d'un état de divulgation du conjoint conformément à la loi.

Toutes les modifications ont été signalées au moyen de caractères gras. Il y a aussi certaines suppressions : elles sont indiquées par un astérisque (*).

En plus de ma déposition devant votre Comité, j'aimerais vous renvoyer à un tableau comparatif remis durant ma première présentation devant le Comité et précisément à l'art. 8 de la loi actuelle :

a) Il devrait y avoir un plus grand pouvoir discrétionnaire octroyé au Commissaire pour déterminer les activités commerciales qui devraient être placées dans une fiducie.

- Nous recommandons que le Commissaire aux conflits d'intérêts soit chargé de déterminer si un membre du gouvernement entretient ou n'entretient pas les lignes directrices actuelles et de recommander des pénalités pour ces infractions.
- Nous recommandons que les lignes directrices soient modifiées pour remplacer les exigences de renonciation par l'exigence d'une divulgation complète, comme le recommandent la plupart des témoins, notamment le juge en chef Evans, actuel Commissaire aux conflits d'intérêts.
- Nous recommandons que l'actif d'un membre du Cabinet, de son conjoint et de ses enfants mineurs soit placé dans une fiducie sans droit de regard administrée par le Curateur public ou par le Commissaire aux conflits d'intérêts.
- Le bureau du Curateur public/Commissaire aux conflits devrait avoir le choix d'administrer la fiducie lui-même (dans le cas d'une fiducie simple) ou d'engager des administrateurs extérieurs (dans le cas d'une fiducie plus complexe). Les frais d'administration de ces fiducies seraient à la charge du gouvernement, comme le recommande le juge en chef Evans.
- Enfin, étant donné que les termes de l'article 15 des lignes directrices sont imprécis (ceux qui traitent de la renonciation et du «préjudice grave»), cet article devrait être examiné par le Commissaire aux conflits qui donnerait une définition claire de la signification.

Charles Harnick, député provincial

Gary Carr, député provincial

gouvernement différente. Cela n'est pas vrai, car le pouvoir réel derrière les lignes directrices appartient toujours au premier ministre puisque c'est à lui qu'il incombe de déterminer la punition, si punition il y a, sanctionnant des actes contraires aux exigences de la loi.

III RECOMMANDATIONS DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR

Nous croyons que les membres de l'Assemblée législative, la population et l'avenir de notre système politique auraient été mieux servis si le Comité, au lieu de fournir une justification a posteriori des lignes directrices actuelles, avait adopté et endossé les mesures suivantes :

- Nous recommandons la création d'un comité extraordinaire de l'Assemblée législative, où chaque parti représenté à l'Assemblée aurait une représentation égale, chargé d'examiner la Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée. Ce comité devrait avoir pour mandat de présenter à l'Assemblée législative ses recommandations de modifications à la loi, le cas échéant. Le comité devrait recevoir l'ordre de se pencher en particulier sur la question de l'élargissement des lignes directrices aux conjoints et aux enfants des membres ainsi que sur celle des dons et avantages reçus par les membres. Dans le cadre de ses activités, le comité devrait recevoir l'ordre d'examiner l'avant-projet de loi ci-joint préparé par l'honorable Gregory T. Evans. (Voir annexe A.)

- Nous recommandons que ce même comité soit aussi chargé d'examiner la question des communications avec les juges, les tribunaux, etc., de la part des membres du Cabinet et de rendre compte à l'Assemblée législative de leurs conclusions et recommandations. Le comité serait également chargé d'examiner si l'on peut permettre à des personnes ayant un casier judiciaire criminel de servir l'État au Conseil des ministres.

3.

Que les lignes directrices proposées soient enchâssées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et que le mécanisme de leur application soit le même que celui qui est actuellement dans la loi, à savoir moyennant une enquête et un compte rendu à l'Assemblée par le Commissaire aux conflits d'intérêts

La majorité recommande que les lignes directrices actuelles soient enchâssées dans la loi; elle ne recommande pourtant pas que l'on inscrive dans la loi les pénalités encourues pour une infraction aux lignes directrices, ce qui est une hypocrisie du plus haut degré. Alors qu'elle induit la population à croire que l'insertion des lignes directrices dans la loi se traduira par une plus grande assurance de l'honnêteté des politiciens, la majorité refuse de faire en sorte que les pénalités encourues pour une infraction à la loi y soient de même insérées.

Traditionnellement, le premier ministre a eu la prérogative de fixer les lignes directrices régissant la conduite des membres de son gouvernement. Il en a résulté une diversité dans les lignes directrices adoptées par les divers gouvernements. On peut prétendre que certaines étaient plus rigoureuses que d'autres.

La recommandation de la majorité visant à inscrire dans la loi les lignes directrices du premier ministre Rae, sans que ces lignes directrices aient fait l'objet de délibérations exhaustives, a pour effet de forcer les gouvernements futurs, soit à s'en accommoder, soit à modifier la loi.

Les lignes directrices sur les conflits d'intérêts créent une exigence morale selon laquelle les membres du Conseil des ministres doivent exercer leurs activités. Faire de ces lignes directrices une loi ne les rend pas plus pertinentes. Ceux qui ont une charge publique doivent toujours agir conformément aux normes morales établies par la société qu'ils servent. Sinon, ils diminuent la foi de la population dans les politiciens et le processus politique, et ils assurent la faillite politique du politicien en cause et du parti qu'il représente.

La recommandation de la majorité sur ce point vise à tromper la population en lui faisant croire que l'enchâssement des lignes directrices Rae dans la loi amènera une forme de

Nous ne pouvons pas, en conséquence, appuyer une recommandation de la majorité qui, à notre avis, a été davantage influencée par le bureau du premier ministre que par un débat exhaustif sur la question.

2. Que la section relative à la renonciation demeure partie intégrante des lignes directrices du premier ministre

Nous ne pouvons pas appuyer cette recommandation parce que nous sommes en désaccord avec la prémisse de base sur laquelle elle repose. Selon notre opinion, cette renonciation obligatoire, au lieu de garantir un bon gouvernement, le décourage.

La majorité a fait reposer la recommandation sur la croyance que les politiciens sont naturellement criminels et saisiront toutes les occasions de réaliser un gain personnel. Cette prémisse est manifestement fausse comme l'ont confirmé tous les témoins du Comité.

Nous estimons que l'adoption de cette recommandation met gravement en question l'avenir d'un bon gouvernement. Les personnes qui ont travaillé et qui ont réussi ne devraient pas être pénalisées si elles désirent partager leurs aptitudes, leurs talents, leur compétence et leur expérience avec la population de l'Ontario. On devrait plutôt les y encourager. La fonction publique n'est pas censée être une pénalité, mais plutôt une récompense acquise grâce au respect de la communauté. Les personnes qui ont réussi dans la vie privée sont précisément le genre de personnes que nous devons chercher à attirer dans la fonction publique. Il est important pour le gouvernement d'attirer un groupe divers de personnes et l'exigence de renonciation a davantage pour effet de rebuter les personnes qualifiées que de les attirer. Cela débouche sur un gouvernement qui n'est ni représentatif de la collectivité qu'il sert ni responsable devant elle.

L'administration publique des années 1990 exige la participation des meilleurs et des plus brillants éléments et il y a lieu de les encourager à partager leur compétence avec la population et non de les en décourager.

c) Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée

Comme on l'a déjà mentionné, la majorité a refusé de procéder à un examen de l'efficacité de la loi actuelle sur cette question. L'absence de compréhension de la norme actuelle régissant la conduite des membres rend toute tentative d'améliorer ou de modifier ces normes virtuellement impossible.

d) Avant-projet de modification de la Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée préparé par le juge en chef Evans

La majorité n'a procédé qu'à un examen rapide de l'avant-projet de loi sur cette question préparé par le Commissaire aux conflits, le juge en chef Evans, et à la déposition orale qu'il a faite. Ce rejet arrogant des opinions de l'un des juristes praticiens les plus respectés de la province et la personne la plus expérimentée sur la question doit être considéré comme la plus grave erreur commise par la majorité.

II RECOMMANDATIONS DE LA MAJORITÉ

Malgré nos tentatives répétées de débattre des recommandations mises de l'avant pour le rapport final du Comité et malgré nos tentatives de déposer des recommandations de notre cru, la majorité siégeant au Comité a repoussé nos efforts. Certaines des recommandations du Comité nous inspirent les craintes suivantes :

1. *Que les lignes directrices soient adoptées*

Notre opinion est que cette recommandation n'est pas réaliste, dans toute la mesure où la majorité gouvernementale a limité les débats sur le sujet.

existante et débâte des moyens de la renforcer, au besoin, les députés de la majorité siégeant au Comité se sont servis de leur majorité pour ne pas le faire.

Étant donné que la loi est la norme législative actuelle en matière de conflits d'intérêts en Ontario, la décision de la majorité de refuser de l'examiner intégralement ne peut être considérée comme de l'arrogance pure et simple.

5. Examen des preuves

Au cours des débats, la majorité gouvernementale siégeant au Comité a continuellement passé outre à l'examen de documents en rapport avec la question, notamment les documents suivants :

a) Lettre d'août 1986 de Bob Rae à Aird & Berlis sur les conflits d'intérêts

Dans cette lettre, Bob Rae exprime ses propres perceptions sur les conflits. Bon nombre de ces perceptions sont reflétées dans les lignes directrices déposées par le premier ministre. «Je suis convaincu, observe-t-il, qu'un des problèmes qui enveniment cette question provient du fait que les questions de conflits ont été considérées comme relevant d'une décision personnelle du seul premier ministre.» En contradiction avec cette déclaration, les lignes directrices qu'il a par la suite déposées maintiennent le premier ministre comme le seul arbitre des pénalités sanctionnant un conflit. La décision de la majorité de ne pas tenir compte de ce témoignage ressemble à l'attitude de l'autruche qui plonge sa tête dans le sable, essayant de s'ignorer.

b) Circulaire de février 1991 du premier ministre Bob Rae au groupe parlementaire NPD

Dans cette circulaire, le premier ministre Rae énonce quelques règles générales pour l'interprétation de ses lignes directrices. Dans la mesure où ces règles servent de guide d'interprétation pour les lignes directrices, le refus de la majorité de les examiner dans le cadre des délibérations du Comité est irresponsable.

2. Clôture

L'hésitation des députés du gouvernement à accepter un apport d'idées dans les recommandations du Comité a été démontrée par l'usage répété des règles de clôture pour mettre fin aux débats du Comité. À maintes reprises, les députés du gouvernement siègeant au Comité ont invoqué la clôture pour empêcher les députés de l'opposition de débattre à fond d'une question. Le recours fréquent à la clôture de la part des députés du gouvernement siègeant au Comité nuit à l'ensemble du processus du Comité et démontre une fois de plus la fausseté de l'engagement de l'actuel gouvernement à la consultation et à la coopération à l'intérieur et à l'extérieur de Queen's Park.

3. Témoins

La question de la renonciation est l'une des rares questions où la majorité gouvernementale du Comité a semble s'intéresser aux dépositions des témoins. Toutefois, même dans ce cas, nous devons remarquer que les témoins eux-mêmes étaient des députés de la majorité qui n'avaient rien à quoi renoncer.

Par contre, les députés de la majorité n'ont pas tenu compte de la déposition de l'actuel Commissaire aux conflits d'intérêts, l'honorable Gregory T. Evans, selon laquelle la renonciation était «draconienne». Tandis que le rapport du Comité reconnaît les vues différentes exposées par les différents témoins, il n'en est pas de même des recommandations. Les recommandations de la majorité ne tiennent pas compte de l'argument légitime invoqué à la fois par des témoins et par des députés de l'opposition sur les questions de renonciation et ne font que renforcer la position du gouvernement actuel.

4. Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée

Le Comité a ignoré totalement l'existence de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée. Malgré les nombreuses demandes visant à ce que le Comité examine la loi

charge. Si l'on décourage les éléments les meilleurs et les plus brillants de notre société de mettre leurs talents au service de la population, il s'ensuivra un mécontentement croissant de la population à l'égard des politiciens et du processus politique dans la mesure où un gouvernement compétent serait remplacé par un gouvernement d'inepte.

Nous sommes profondément en désaccord avec les recommandations du comité dans leur ensemble et nous nous opposons rigoureusement au processus qui a débouché sur ces recommandations.

I PROCESSUS

Nous avons à maintes reprises exprimé nos inquiétudes sur le processus selon lequel le Comité a mené ses délibérations. La majorité gouvernementale siégeant au Comité n'a pas tenu compte de nos inquiétudes, qui sont les suivantes :

1. Apport d'idées

Dès le début des délibérations du Comité, il a été manifeste que les députés du gouvernement avaient déterminé à l'avance les recommandations. En dépit de longues discussions et de débats souvent animés, les députés du gouvernement ont manifesté peu d'intérêt pour l'apport d'idées des témoins ou des autres membres du Comité.

Les députés du gouvernement siégeant au Comité ont tenté de manipuler le processus du Comité en vue de faire entériner et justifier les positions et activités de leur parti. Cela démontre la supposition arrogante du gouvernement que les bureaux et procédés de l'Assemblée législative peuvent servir à couvrir leurs propres insuffisances.

Opinion minoritaire et recommandations des députés du Parti progressiste-conservateur, membres du Comité permanent de l'administration de la justice chargé de faire rapport sur les lignes directrices provinciales en matière de conflits d'intérêts

Notre opinion est que le rapport et les recommandations de la majorité ne s'attaquent pas de façon adéquate aux problèmes entourant les lignes directrices provinciales sur les conflits d'intérêts et ne proposent pas de mesures correctives suffisantes pour pallier les insuffisances des lignes directrices.

Au cours des réunions et audiences du Comité, nous avons à maintes reprises exprimé notre opinion que la prémisse qui a inspiré le rapport de la majorité est fausse.

Les membres du Comité représentant le gouvernement restent convaincus que la perception du public et sa confiance dans les politiciens et dans le processus politique reposent uniquement sur des infractions aux lignes directrices. Cette conviction est contraire à la fois au bon sens et aux preuves déposées par tous les témoins.

Le bon sens nous dit que l'opinion publique est déterminée, non pas seulement ni principalement, par des infractions isolées à des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, mais plutôt par l'aptitude démontrée des personnes qui sont au gouvernement à gouverner et à tenir leurs promesses et par leur disposition à écouter les opinions de leurs électeurs.

L'importance des lignes directrices sur les conflits d'intérêts est qu'elles donnent à la population un certain degré de confiance que le système politique et les ressources de l'État ne sont pas exploitées ou manipulées en vue d'avantages personnels par les personnes auxquelles les électeurs ont confié la responsabilité de veiller à la conduite, ordonnée, réelle, efficace et impartiale des affaires publiques.

Nous pensons qu'il est important, également, et la majorité siègeant au Comité a refusé de le reconnaître - que les lignes directrices ou la loi sur les conflits d'intérêts ne soient pas si rigoureuses et déraisonnables qu'elles dissuadent les citoyens compétents de briguer une

par le premier ministre en matière de conflits d'intérêts, ne feront pas grand-chose pour améliorer le cynisme et la méfiance de la population envers les représentants des pouvoirs publics que déplore le gouvernement néo-démocrate.

Etant donné que les lignes directrices se sont avérées si impraticables et ont été si mal appliquées, attirant sur elles le discrédit général, nous sommes convaincus que le gouvernement les mettra complètement de côté et produira, à l'automne, un nouvel ensemble de lignes directrices.

Si c'est effectivement le cas, les travaux du Comité auront été inutiles, une perte de temps des députés et de l'argent des contribuables. Nous regrettons que le premier ministre n'ait pas décidé de reconnaître plus tôt les lacunes de sa méthode, évitant ainsi la perte de précieuses ressources en ces jours de restriction budgétaire.

Ce qu'il faut, c'est un code public et clair de normes de conduite à l'intention des représentants élus, qui soit appliqué de façon prévisible et compris par la population.

Pour ces motifs, nous recommandons, en accord avec la position du Commissaire aux conflits d'intérêts, de renforcer les pouvoirs du Commissaire ou d'un autre tiers, arbitre indépendant, au moyen de modifications à la loi.

Cette mesure, réunie à des exigences accrues de divulgation pour tous les membres grâce à la mise en oeuvre des modifications à cette partie de la loi proposées par le Commissaire ainsi qu'à une exécution rigoureuse de la loi, le tout comme indiqué ci-dessus, aurait pour effet de créer un système de surveillance, de détection, d'enquête et de résolution des conflits d'intérêts qui soit efficace, impartial et cohérent et s'attaque non seulement à l'apparence mais à la réalité des conflits d'intérêts.

Il n'y a pas de meilleure façon d'améliorer la foi et la confiance de la population dans l'intégrité du système politique.

L'exécution incertaine et erratique des dispositions renfermées dans les lignes directrices, ainsi que la nature extrêmement politique et incohérente des décisions prises jusqu'à présent

Bien que le groupe parlementaire libéral appuie le principe qu'il y a lieu d'accroître la foi et la confiance du public dans l'intégrité du système politique, nous croyons que la méthode adoptée par le gouvernement néo-démocrate au moyen des lignes directrices ne réussira pas en fin de compte à réaliser ce principe.

Conclusion

C'est pourquoi la position du groupe parlementaire libéral est qu'il faut relever et élargir les pouvoirs du Commissaire aux conflits d'intérêts au moyen de modifications à la loi pour faire en sorte que les normes de conduite les plus strictes possible à l'endroit des représentants élus soient appliquées de la manière la plus indépendante et la plus impartiale possible.

Donc, ce qu'il faut, c'est un cadre juridique plus fort, non pas pour remplacer la responsabilité politique qui appartient naturellement au premier ministre, mais pour fournir un certain cadre à l'obligation politique de rendre des comptes qui surgira inévitablement et pour ajouter au processus la cohérence, la certitude et l'impartialité qui lui font manifestement défaut.

De plus, même sans les lignes directrices, le premier ministre a déjà la prérogative de décider qui fait partie du Conseil des ministres et qui n'en fait pas partie.

Nonobstant les déclarations du premier ministre selon lesquelles les lignes directrices doivent avoir présent à l'esprit que les questions de responsabilité doivent être soulevées dans le processus politique et qu'elles le seront, que ce soit ou non l'intention du premier ministre.

En se réservant le poste d'arbitre suprême, il a fait en sorte que le système de résolution des conflits d'intérêts n'est plus ouvert et responsable, mais au contraire fermé et soustrait à l'examen minutieux du public. Un tiers qui aurait la responsabilité de ces questions serait tenu de donner par écrit les motifs des décisions qu'il prend. Au contraire, comme le premier ministre n'est pas soumis aux mêmes obligations, il n'y a pas de registres publics susceptibles d'être examinés. Nul autre arbitre ou décideur ne pourrait échapper de cette façon à la divulgation du bien-fondé de ses décisions.

Contrairement à la position adoptée par le premier ministre dans les années passées, à savoir que les conflits d'intérêts devaient être résolus dans le cadre du système judiciaire - qui est le dernier mot en matière de décision indépendante relevant de tiers - il a créé un processus si subjectif et si semé d'embûches qu'il risque fort de jeter le discrédit sur l'ensemble du processus (si ce n'est déjà trop tard).

La position du groupe parlementaire libéral est que le rôle d'arbitre suprême des conflits d'intérêts que le premier ministre s'est attribué est la plus grande faiblesse des lignes directrices.

Lorsqu'il était chef de l'opposition, M. Rae prescrivait clairement aux premiers ministres de l'époque une norme d'application des règlements en matière de conflits d'intérêts qui excluait l'examen des cas particuliers suivant leur mérite ou la prise en considération de facteurs personnels ou politiques. La diligence sur ces questions au sein de l'Assemblée, même pour la plus minime infraction, ne se reflète plus dans sa conduite, maintenant qu'il est premier ministre. Il est clair que les normes rigoureuses auxquelles le NPD soumettait les gouvernements antérieurs ne revêtent d'importance que lorsque ce parti est dans l'opposition.

Le premier ministre seul juge et arbitre

Comme mentionné ci-dessus, les lignes directrices et la nouvelle orientation de politique qu'elles tracent ont pour effet la politisation intégrale de la réglementation des conflits d'intérêts.

La politisation est amplifiée par le fait que par le moyen des lignes directrices, le premier ministre s'est constitué lui-même seul juge et arbitre. C'est lui qui décide si un conflit d'intérêts a eu lieu et si l'on peut permettre à un ministre ou à un adjoint parlementaire de conserver un élément d'actif ou un intérêt dans un cas particulier.

Cette approche empêche tout examen des faits par un tiers impartial, alors que c'était le système créé par la loi sous le gouvernement libéral. Le rôle du premier ministre, tel que le conçoivent les lignes directrices, comporte clairement de façon inhérente un risque d'abus et de traitement privilégié.

Détail significatif : les lignes directrices sont également muettes sur la mise à exécution des dispositions et les pénalités imposées en cas d'infraction. La mise à exécution est donc laissée à la discrétion du premier ministre.

Il est évident que la sévérité des sanctions imposées à l'ancien ministre de la Consommation et du Commerce ainsi qu'à l'ancienne ministre de la Santé, si on les compare au sort réservé aux ministres énumérés ci-dessus, qui tous avaient impunément commis des infractions graves, prouve que le premier ministre est guidé par des considérations politiques plutôt que par des considérations strictement juridiques lorsqu'il détermine quelles pénalités, le cas échéant, sont appropriées.

L'approche libérale s'efforçait de retirer ces déterminations du domaine de la politique en s'en remettant à un tiers à titre d'arbitre indépendant, le Commissaire aux conflits d'intérêts, dont les décisions reposent sur des motifs strictement juridiques et factuels.

Cette approche a été délibérément choisie pour éviter les résultats contradictoires et l'incertitude de l'exécution de la loi qui découlent du processus de prise de décisions du premier ministre, commandée par des facteurs politiques.

manifestement prise quant aux sortes de conflits d'intérêts que ce gouvernement est intéressé à voir interdits, et ce domaine a été délibérément laissé ouvert.

Le premier ministre n'a pas réussi à faire appliquer les dispositions autres que financières des lignes directrices

Les nombreux incidents impliquant le solliciteur général, le ministre du Développement du Nord (et leader parlementaire du gouvernement) et le ministre délégué à la condition féminine ont démontré que la question des conflits d'intérêts en ce qui a trait aux rapports entre les ministres de la Couronne et les membres des tribunaux judiciaires et quasi judiciaires est en pleine déroute.

Malgré la déclaration du premier ministre que «peu de principes sont plus fondamentaux pour notre système démocratique que l'indépendance de notre système judiciaire», et malgré les restrictions sans équivoque imposées par les lignes directrices sur les contacts avec les membres du pouvoir judiciaire, il est évident que le premier ministre et son bureau n'ont pas réussi à insuffler aux ministres et adjoints parlementaires la compréhension la plus fondamentale de ce qu'est une conduite appropriée pour des représentants des pouvoirs publics et de la nécessité d'éviter même l'apparence de conflit ou d'ingérence dans ces questions auxquelles le gouvernement du NPD est par ailleurs extrêmement sensible.

Dans chacune des situations impliquant un contact inapproprié entre un ministre de la Couronne et un membre d'un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire - ce qui constitue clairement une infraction aux lignes directrices ainsi qu'à une vieille tradition parlementaire - le hic de la question a été la négligence du premier ministre et de son bureau qui ont omis d'informer et d'instruire les ministres de son cabinet des normes et de la conduite qu'ils devraient observer.

Quelles que soient les dispositions des lignes directrices, en raison du défaut du premier ministre d'instruire ses ministres, de son impuissance à veiller à l'observation et à l'application appropriée des lignes directrices ou de son refus de le faire, ni les lignes directrices ni la loi ne sont respectées. Le premier ministre et son bureau sont donc, par leur omission, complices de ces violations.

L'érosion des dispositions des lignes directrices visant à traiter des conflits pécuniaires, l'absence totale dans les lignes directrices de dispositions visant le trafic d'influence ou de favoritisme et le penchant du premier ministre à rejeter comme une simple erreur ou un manque de jugement des infractions non seulement aux lignes directrices, mais encore à la loi et aux principes de la responsabilité ministérielle et de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne sont pas de bon augure pour l'avenir de la réglementation des conflits d'intérêts en Ontario durant son mandat et font douter de la rigueur verbale du premier ministre à cet égard.

Il est clair qu'en dépit des déclarations solennelles du premier ministre, les considérations politiques l'emportent sur toutes les autres.

contravention directe avec les lignes directrices du premier ministre, conformément aux modifications apportées par la circulaire confidentielle du 12 février.

À aucun moment, le premier ministre n'a révélé publiquement qu'il avait encore fait une nouvelle exception à la règle de renonciation, en créant une nouvelle catégorie de «placements permis». À moins qu'il ne l'ait effectivement fait, encore sans informer la population de la nouvelle érosion du principe de la renonciation totale, ces membres continuent d'entreindre impunément les exigences des lignes directrices en matière de renonciation.

Si le premier ministre n'avait pas excepté les biens locatifs résidentiels des exigences de renonciation, dix autres ministres et adjoints parlementaires auraient été forcés de s'en départir ou d'obtenir une exonération du premier ministre.

Il est clair que les fins politiques imposent les paramètres de la renonciation.

Pour tous ces motifs, la position du groupe parlementaire libéral est que la renonciation est non seulement une option impraticable en théorie, mais qu'elle s'est avérée dans la réalité comme une entrave gênante pour le premier ministre.

Au mieux, les lignes directrices se sont avérées inutiles, n'ajoutant rien à la loi. Au pire, les lignes directrices induisent en erreur le public qui les prend au pied de la lettre et croit que le gouvernement est fidèle au principe de la renonciation totale.

En réalité, l'érosion et la sape constantes du principe de la renonciation ont dégénéré en un fiasco politique dans lequel les membres ont la permission de détenir les intérêts que le premier ministre estime acceptables, catégorie qui ne cesse de s'élargir, et dans lequel les ministres et adjoints parlementaires ne sont pas forcés de se départir d'autres intérêts tant qu'ils ne sont pas publiquement pris et mis dans l'embarras.

Conflits d'intérêts autres que pécuniaires

Les lignes directrices sont muettes quant à l'utilisation de renseignements confidentiels pour l'obtention d'un gain personnel ou politique. Apparemment, le gouvernement du NPD a décidé que l'échange privilégié de l'information d'État est une chose qu'il ne désire ni restreindre ni interdire.

L'information d'État est la monnaie avec laquelle le NPD effectue ses négociations, comme l'a démontré l'incident de Red Hill Creek impliquant le ministre des Collèges et Universités et le ministre des Transports en décembre 1990.

Il est donc clair que, lorsqu'il a rédigé ses lignes directrices, le premier ministre a choisi de ne pas s'attaquer à ce qui est potentiellement la plus grave infraction en matière de conflits d'intérêts, à savoir l'échange privilégié de l'information d'État. Une décision de politique a été

L'érosion constante des dispositions des lignes directrices qui s'en est suivie, en matière d'exigences de renonciation entre autres, a prouvé que l'attachement du premier ministre aux principes qu'elles renferment va moins loin en pratique qu'en théorie. Le premier ministre a jeté par-dessus bord ces principes ambitieux au nom de l'expérience politique.

Lorsque le premier ministre a rendu publiques ses lignes directrices le 12 décembre 1990, il a créé dans la population l'espoir que son Conseil des ministres serait au-dessus des conflits d'intérêts et que, si un conflit survenait, il le traiterait d'une manière nette et expéditive. Il a annoncé que ses ministres et adjoints parlementaires disposaient de soixante jours pour se départir de toute participation dans une entreprise et de tout élément d'actif, conformément aux dispositions des lignes directrices.

Le 12 février 1991, le premier ministre publiait une circulaire confidentielle, reçue seulement par les membres de son groupe parlementaire, qui exemptait les ministres du Cabinet et les adjoints parlementaires de plusieurs exigences de renonciation. Par exemple, la circulaire éliminait l'interdiction de posséder des biens locatifs résidentiels et permettait aux ministres et adjoints parlementaires de posséder des médias, ni les médias, ni les autres députés n'ont été informés de ces changements apportés aux lignes directrices. À notre connaissance, la renonciation totale est toujours de règle.

Le premier ministre et son bureau ne se sont pas souciés de suivre l'application de questions aussi manifestes que la renonciation ou l'absence de renonciation de la part des ministres de la Couronne et de leurs adjoints parlementaires, même si, selon le rapport du Comité, «la section relative à la renonciation demeure partie intégrante des lignes directrices du premier ministre».

Il restait au groupe parlementaire libéral la possibilité d'attirer l'attention du premier ministre sur le fait que la ministre des Affaires civiles ne s'était pas départie de son avoir immobilier commercial et ne l'avait pas placé dans une fiducie sans droit de regard comme l'exigent les lignes directrices. Nous avons aussi signalé au premier ministre que la ministre des Services sociaux et communautaires avait omis de démissionner comme il se doit de son siège à des conseils d'administration et de s'acquitter de ses obligations en vertu des lignes directrices, de la loi et de la Loi sur les renseignements exigés des compagnies et associations.

L'adjoint parlementaire du ministre du Revenu a informé le Comité que personne au bureau du premier ministre ne lui avait jamais dit qu'il devait soit se départir de ses éléments d'actif, soit obtenir une exonération particulière.

Le 18 avril 1991, après la pression exercée par le caucus libéral, le premier ministre s'est engagé à remettre à l'Assemblée une liste des ministres et adjoints parlementaires et de leur situation en matière de renonciation, conformément à ses lignes directrices sur les conflits d'intérêts.

Cette liste, méticuleusement dressée par un avocat de l'extérieur au nom du premier ministre, a finalement été rendue publique le 5 juin 1991. Elle indique que six ministres et adjoints parlementaires continuent de détenir des REER autoogérés et des «placements permis» en

Nous maintenons que le fait qu'aucun territoire de compétence au monde n'a imposé une exigence de renonciation à ses représentants élus en dit long sur les lacunes manifestes d'un tel système et sur les risques de refroidir les candidats dans le processus politique.

Par contre, la divulgation des intérêts et des éléments d'actif est à l'ordre du jour dans tous les domaines d'activité publique dans lesquels il est nécessaire de surveiller et de contrôler les activités des personnes qui occupent un poste d'autorité ou qui possèdent des renseignements confidentiels, comme l'industrie des valeurs mobilières.

Nous appuierions toute recommandation raisonnable visant à élargir et renforcer la divulgation, qui donnerait à la population une opinion plus claire des intérêts détenus par les membres de l'Assemblée législative.

C'est seulement de cette façon que l'on peut vraiment éviter les conflits d'intérêts, car lorsque tous les intérêts ont été divulgués, il est extrêmement difficile pour les membres de participer à des décisions qui leur donneraient la possibilité d'en retirer un avantage.

Il est possible de renforcer cette supervision intrinsèque en accroissant le rôle du Commissaire aux conflits ou d'un autre tiers indépendant, dans l'examen de l'actif et des intérêts, financiers ou autres, des membres.

Nous rejetons l'idée que la renonciation est essentielle à l'élimination de l'apparence de conflit. C'est uniquement par la divulgation totale de la nature et de l'étendue de tous les intérêts détenus par le membre que l'on peut éviter l'existence réelle aussi bien que l'apparence d'un conflit.

Comme l'a déclaré le Commissaire Evans : «La divulgation, et non la renonciation, est le point essentiel en matière de conflits d'intérêts.»

Le premier ministre ne réussit pas à faire appliquer l'exigence de renonciation

Outre le caractère indésirable et la nature impraticable de la renonciation, les événements des six derniers mois ont clairement fait la preuve que le premier ministre n'a pas la volonté politique de faire appliquer les lignes directrices de la façon qu'il a promis à la population de le faire.

Le premier ministre a décidé de se faire le champion de la notion de renonciation dans une tentative de paraître plus prévoyant que les gouvernements précédents en réglémentant les conflits d'intérêts.

Toutefois, dans sa quête de bons points politiques, le premier ministre a négligé de tenir compte des répercussions réelles de la renonciation et a été forcé d'affronter la réalité de la renonciation dans le quotidien, en termes de performance de son Conseil des ministres et des adjoints parlementaires.

aux membres du Conseil des ministres et aux adjoints parlementaires des normes de conduite plus rigoureuses que celles imposées par la loi.

Le point central des lignes directrices est l'exigence de renonciation énoncée à l'article 15, qu'il est prévu d'appliquer aux ministres et aux adjoints parlementaires, sauf dans les cas où une renonciation entraînerait un «préjudice grave».

La position de la majorité gouvernementale est que la divulgation seule «s'est avérée insuffisante pour maintenir la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement. La renonciation est nécessaire pour restaurer cette confiance en éliminant non seulement tout conflit réel, mais aussi l'**apparence** d'un conflit» (rapport, page 5).

La majorité gouvernementale recommande donc de conserver la renonciation comme partie intégrante des lignes directrices du premier ministre.

La position du groupe parlementaire libéral est que cette recommandation est irréaliste, susceptible de faire tort au système électoral et à la participation au système et ne reflète pas la vérité sur les lignes directrices, à savoir que l'exigence d'une renonciation a été mise en valeur davantage sous l'angle de sa violation que sous celui de son observation.

D'abord, la renonciation en elle-même est impraticable et, pour reprendre le terme du Commissaire aux conflits d'intérêts, «draconienne», étant donné en particulier la brièveté de l'occupation du poste par bien des représentants élus. Témoignage de la présence au Cabinet des députés de Welland Thorold et d'Ottawa-Centre.

«L'exigence de renonciation, a également déclaré le Commissaire, empêcherait certains membres d'accepter un poste de ministre et pourrait priver la population de ses dirigeants les plus compétents. Elle peut aussi limiter le nombre et le genre de candidats qui brigueront des charges publiques.»

Il est clair que la stricte exécution de l'exigence de renonciation dissuaderait nombre de particuliers de briguer une charge publique, en particulier ceux qui ont eu une expérience de la vie suffisante pour accumuler quelques biens et pour se lancer dans des entreprises commerciales - secteur de la population dans lequel se recrutent les meilleurs candidats.

L'Assemblée législative profite des apports de personnes ayant une large gamme d'intérêts et d'expérience, notamment dans le monde des affaires.

Nous croyons que, si l'on recherche une représentation à l'Assemblée législative qui soit la plus large possible, et constitue un avantage pour toute la population qu'elle sert, toutes les personnes devraient avoir le droit de se présenter à une charge sans restriction ni entrave à leur liberté ou à leur aptitude à le faire.

Cet inconvenient de la renonciation et d'autres encore, comme la probabilité d'une situation de «vente forcée» et le tort éventuellement grave qui pourrait être causé aux propriétaires de petites entreprises et à leur famille, ont été relevés dans le rapport du Comité et rejetés par la majorité gouvernementale.

Comme il l'a déclaré le 18 février 1991 au Comité : « Je ne sais pas comment vous envisagez ces questions de perception. » Il a aussi déclaré qu'à son avis, « les lignes directrices ont fait et feront peu de différence quant à la perception que se fait le public », et que « la perception du public ne rend nécessaire ni les lignes directrices ni en particulier la renonciation ».

Alors que le gouvernement du NPD semble convaincu que l'objet essentiel d'un code de déontologie pour les ministres de la Couronne est d'éviter, à tout prix, l'apparence d'un conflit d'intérêts, nous ne croyons pas que ce soit l'essence de ce que l'on est censé accomplir, ni que ce soit le point focal légitime d'un code de déontologie régissant les activités des ministres de la Couronne.

Nous convenons qu'il est important pour les représentants élus et pour la population en général de comprendre clairement les attentes dont font l'objet les personnes détenant une charge publique.

La position de notre groupe parlementaire est que c'est en établissant un code de déontologie qui fixe des normes objectives de comportement d'une façon claire et publique que l'on parvient le mieux à cette compréhension. La loi renferme un des codes les plus complets de tout territoire de compétence en Amérique du Nord, un code qui définit les conflits d'intérêts et les normes de comportement que l'on s'attend à voir observer par les membres de l'Assemblée.

La loi prévoit également un dispositif d'exécution - le Commissaire aux conflits - habilité à résoudre toute ambiguïté entourant l'interprétation du code de déontologie.

C'est pourquoi nous croyons que les lignes directrices ne sont pas pertinentes pour restaurer la confiance du public dans les fonctionnaires élus et dans le processus électoral et qu'il n'est pas à conseiller d'abandonner l'attention portée sur les questions de fond en faveur d'une approche qui ne s'intéresse qu'aux apparences.

Nous croyons plutôt que l'exécution rigoureuse du code de déontologie complet exposé dans la loi, réunie à la mise en oeuvre des modifications suggérées par le Commissaire Evans en vue d'élargir les dispositions de la loi en matière de divulgation débouchera sur une prise de décisions prévisible, certaine et objective en matière de conflits d'intérêts.

Une telle approche s'attaquerait non seulement aux apparences mais au fond des conflits d'intérêts et augmenterait comme par surcroît la confiance du public dans le processus politique.

Renonciation c. divulgation

Comme on l'a mentionné ci-dessus, le but déclaré des lignes directrices est d'augmenter la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement. Les lignes directrices visent à imposer

de la population dans l'intégrité du gouvernement et pour s'attaquer à l'apparence de conflit d'intérêts «souvent aussi importante que la réalité».

Comme indiqué à la page 3 du rapport du Comité : «Étant donné que la loi actuelle et ses règlements conçus pour éliminer les conflits d'intérêts réels se sont avérés insuffisants à cet égard, il faut aussi s'attaquer à l'apparence de conflit d'intérêts.» (C'est nous qui soulignons.)

Avec tout le respect que nous devons à la majorité gouvernementale, la position de notre caucus est que cette façon d'aborder la question est mal inspirée et semble indiquer que le gouvernement est disposé à s'attaquer avec fermeté non pas aux conflits réels, mais plutôt aux conflits perçus. On a ainsi retiré la réglementation du conflit d'intérêts du domaine juridique pour en faire une question politique.

Cette approche contraste directement avec les principes directeurs de la loi qui sont axés sur l'état d'esprit des membres de l'Assemblée.

Conformément à la loi, pour que l'on puisse constater l'existence d'un conflit, le membre doit être conscient qu'il existe une occasion de favoriser ses propres intérêts privés. C'est certainement là l'élément le plus essentiel.

Peu importe, pour l'application de la loi, qu'il puisse sembler ou ne pas sembler à un certain groupe, comme les médias, qu'un conflit existe ou qu'il n'apparaisse pas de cette façon.

Le groupe parlementaire libéral estime que la notion de conflit d'intérêts perçu (et l'importance accordée aux apparences plutôt qu'aux questions de fond qui en est la conséquence) que le gouvernement libéral a expressément rejetée quand il a rédigé la loi sur la base de conseils juridiques d'experts, est une notion dangereuse.

Par suite de l'orientation de politique adoptée par les lignes directrices, la détermination de l'existence d'un conflit d'intérêts est devenue purement subjective, et donc purement politique, au lieu d'être matière à une détermination objective et rationnelle.

Une détermination de ce genre sera aussi extrêmement difficile à effectuer, étant donné l'imprécision des critères qui ressort des lignes directrices. Comme le déclarait le Commissaire Evans au sujet de l'article 15 des lignes directrices : «Qu'est-ce qui cause l'apparence? Quelles sont les personnes dont la perception est pertinente? S'agit-il d'une perception publique ou privée?

Les difficultés sont évidentes et nombreuses.

Il est également probable que les groupes d'intérêts acquerront, dans une certaine mesure au moins, une influence accrue sur la détermination de l'existence d'un conflit, avec la diminution qui s'ensuit de l'aptitude du gouvernement, de l'Assemblée et du Commissaire aux conflits de régler les activités des membres de l'Assemblée et des ministres.

Le Commissaire aux conflits n'est toujours pas convaincu que ce soit une approche viable.

La majorité a décidé, plutôt, de ne pas tenir compte des recommandations qui ne coïncidaient pas avec la prise de position antérieurement énoncée par le premier ministre et a produit un rapport qui endosse les lignes directrices dans leur état actuel.

En refusant de se pencher avec pragmatisme sur les lacunes démontrées et prévues des lignes directrices, la majorité gouvernementale a rendu un mauvais service au premier ministre qui s'attendait clairement à recevoir des opinions et conseils sincères sur les lignes directrices. Elle a aussi rendu un mauvais service à la population dans son ensemble et, en particulier, aux personnes qui choisiront peut-être un jour de briguer une charge publique. Les membres libéraux du Comité croient que le processus de révision entrepris par la majorité gouvernementale du Comité n'a, malheureusement, guère été qu'un exercice de routine et non l'examen ouvert, équitable et sincère des lignes directrices qu'on avait fait espérer à la population.

La majorité gouvernementale a omis d'examiner la lettre écrite en 1986 par le premier ministre à la Commission Aird chargée par le gouvernement Peterson d'examiner toute la question des conflits d'intérêts en Ontario, exposant ses vues sur le sujet, pas plus qu'elle n'a examiné l'efficacité de la loi actuelle.

Qui plus est, la majorité gouvernementale a tenté à plusieurs reprises d'invoquer les règles de clôture de l'Assemblée législative en vue de couper court aux délibérations du Comité sur des questions délicates. Cette tentative visant à museler l'opposition a été perpétrée en dépit du fait que le premier ministre avait expressément demandé l'avis et l'orientation de tous les membres du Comité. Les recommandations contenues dans le rapport reflètent la prédisposition de la majorité gouvernementale d'accepter comme argent comptant la position du premier ministre et de ses ministres et de faire pratiquement peu de cas de l'avis de témoins compétents et expérimentés comme le Commissaire aux conflits d'intérêts dont les positions ne sont pas conformes à celles du premier ministre.

Pour ces motifs, nous estimons que nous ne pouvons pas, en conscience, endosser le rapport du Comité.

Les lignes directrices sont-elles pertinentes?

Telles que le premier ministre les a conçues, les lignes directrices visent à compléter les dispositions de la Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée (la «loi») à l'égard des membres du Conseil des ministres et des adjoints parlementaires en matière de conflits d'intérêts.

La majorité gouvernementale siégeant au Comité a recommandé l'adoption des lignes directrices parce qu'elle croit que les lignes directrices sont nécessaires pour restaurer la foi

Le présent rapport dissident a été rédigé pour les motifs suivants :

1. Dans son rapport sur les lignes directrices du premier ministre en matière de conflits d'intérêts (les «lignes directrices»), le Comité permanent de l'administration de la justice (le «Comité») omet de s'attaquer, de façon valable, aux préoccupations très réelles au sujet des lignes directrices qui ont été exprimées par des témoins compétents comme le Commissaire aux conflits d'intérêts. L'approche bornée adoptée par la majorité gouvernementale siégeant au Comité a fait en sorte qu'il n'y a pas eu de véritable examen des lignes directrices.
2. Des événements récents ont fait la preuve non seulement que les lignes directrices comportent des lacunes en elles-mêmes, mais que le premier ministre n'est pas disposé à faire le nécessaire pour veiller à ce qu'elles soient appliquées conformément aux aspirations qu'il a fait naître parmi la population ontarienne. Nous ne désirons pas participer à un processus qui crée dans la population la perception inexacte que les lignes directrices sont en elles-mêmes adéquates ou qu'elles sont appliquées par le premier ministre d'une façon prévisible et cohérente.

Preface

Le premier ministre a déclaré à plusieurs reprises que l'intention inspirant le renvoi des lignes directrices au Comité était de faciliter son examen par les membres de tous les partis et de recevoir l'avis de toutes sortes de particuliers intéressés et expérimentés.

Le premier ministre a également demandé l'orientation et l'avis du Comité sur l'éventualité de réviser les lignes directrices et d'en améliorer la clarté et le caractère exécutoire.

Il a déclaré son sentiment qu'il n'était tout simplement pas convenable d'imposer aux membres de l'Assemblée des normes dont ils n'avaient pas eu l'occasion de discuter ou à la rédaction desquelles ils n'avaient pas participé.

Le premier ministre envisageait donc clairement que l'examen des lignes directrices entrepris par le Comité dans la ligne de son mandat donnerait à tous les députés l'occasion de s'attaquer de façon directe à toutes les lacunes et contradictions des lignes directrices et fournirait une tribune permettant de traiter toutes ces questions de façon utile dans le cadre du rapport que devait remettre le Comité.

La majorité gouvernementale siégeant au Comité n'a pas saisi pleinement cette occasion.

« À QUOI SERVENT LES LIGNES DIRECTRICES, SI LE PREMIER MINISTRE N'EST PAS PRÊT À FAIRE LE NÉCESSAIRE POUR LES FAIRE RESPECTER? »

BOB RAE, JOURNAL DES DÉBATS, 3 JUILLET 1986

OPINION DISSIDENTE DU GROUPE PARLEMENTAIRE LIBÉRAL DANS LE CADRE DU
RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ADMINISTRATION
DE LA JUSTICE

ADJOINTS PARLEMENTAIRES

31. Outre leur respect de ces directives, les adjoints parlementaires sont assujettis aux obligations suivantes de la loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée : article 8 (faire les affaires), article 9 (procédure sur les conflits d'intérêts) et article 18 (1) - (3) (activités après l'emploi).

25. Les ministres ne doivent pas acquérir ni directement ni indirectement une participation immobilière en Ontario sauf pour une résidence personnelle ou à des fins de loisirs ou lorsque des travaux additionnels sont ajoutés à une ferme qui existe déjà. Ils ne doivent pas non plus acquérir une part dans une société fermée de promotion immobilière.
26. Tout ministre accusé d'une infraction fédérale, provinciale ou municipale (autre qu'une infraction de stationnement mineure) ou qui fait l'objet d'une mesure disciplinaire relative à sa profession ou son métier ou qui est partie à une mesure dans laquelle son caractère est en question, doit immédiatement aviser le premier ministre et respecter ses recommandations.
27. Le premier ministre mettra à la disposition du commissaire aux conflits des documents confidentiels du cabinet, lorsque les circonstances le requièrent, afin que le commissaire mène son enquête sur un présumé conflit d'intérêts.
28. Si le commissaire recommande un plan d'action à un ministre relativement à un conflit d'intérêts réel ou potentiel, le ministre devra aviser immédiatement le premier ministre de la situation et lui faire part des recommandations du commissaire.
29. Une fois nommés au conseil des ministres ou une fois qu'ils se voient attribuer de nouvelles responsabilités au sein du conseil des ministres, les ministres doivent demander une opinion du commissaire aux conflits en vertu de l'article 14 de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée.
- ADHESION À D'AUTRES RÈGLES
30. Les ministres respecteront fidèlement et intégralement l'esprit et la lettre de la Loi sur les conflits d'intérêt des membres de l'Assemblée, la Loi sur le financement des élections, les clauses pertinentes du Code criminel et toutes les autres lois et règles) comme les règlements de l'Assemblée législative) et les directives (comme le manuel d'administration du Conseil de gestion du gouvernement) concernant leur conduite en tant que fonctionnaires publics.

20. Les ministres doivent prendre l'avis du procureur général avant de communiquer

a) avec un poursuivant au sujet d'une poursuite à laquelle ce dernier est susceptible d'être partie (si ce n'est dans le cadre de leurs fonctions lorsque le poursuivant représente leur ministère),

b) avec un agent de police au sujet de la décision de déposer une accusation à moins qu'il ne s'agisse du sollicitateur général agissant dans l'exercice de ses fonctions).

COMMUNICATIONS AVEC DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET AVEC DES MINISTÈRES

21. Il est interdit aux ministres de représenter une partie privée lors de procédures de nature judiciaire tenues par un organisme constitué par la Province ou tenues par un ministère.

22. Lorsqu'un tribunal administratif constitué par la Province ou un ministre tient des procédures de nature judiciaire ou des procédures d'enquête, ou instruit une demande d'octroi d'un avantage quelconque, il est interdit aux ministres de communiquer au nom d'une partie privée d'une façon pouvant laisser croire à une intervention déterminante de leur part.

23. Pourvu qu'il n'y ait pas de tentative de modifier l'issue d'un jugement, d'une enquête ou d'une demande pour l'octroi d'un avantage en cours,

a) les ministres peuvent renvoyer les questions de politique ou les recommandations d'une partie privée au ministre responsable de ce secteur de politique, et

b) les ministres responsables des tribunaux administratifs peuvent renvoyer les questions de politique ou les recommandations d'une partie privée au tribunal administratif pertinent là où c'est approprié.

24. Si le bureau de circonscription d'un ministre entreprend des activités où les membres de l'Assemblée agissent normalement au nom des constituants, les ministres doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que leur bureau de ministre ne soit pas utilisé pour profiter aux intérêts du constituant.

14. Lorsqu'un ministre déclare l'existence d'un conflit d'intérêts lors d'une réunion du cabinet, le secrétaire du cabinet doit, après que le cabinet ait pris une décision et l'ait mise à exécution, rendre public le contenu de la déclaration.

RENONCIATION

15. Les ministres sont tenus de se départir

- a) de tout élément d'actif ou de passif, ou d'un intérêt pécuniaire quelconque entraînant ou susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts, et

- b) de tout participation dans une entreprise,

à moins de convaincre le premier ministre qu'il y a eu divulgation intégrale de l'intérêt en cause, qu'ils subiraient un préjudice grave en renonçant à cet intérêt, que la conservation de l'intérêt n'est pas incompatible avec l'intérêt public et qu'ils ont pris les mesures nécessaires pour empêcher tout conflit d'intérêts à cet égard.

Lorsqu'un intérêt est conservé aux termes du présent alinéa, le premier ministre doit faire connaître publiquement sa décision et les motifs à l'appui de celle-ci.

16. Les participations dans des entreprises dont le premier ministre autorise la conservation en application de l'alinéa précédent doivent être confiées à une fiducie conformément à l'article 8 de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée.

17. Les ministres ne peuvent départir des intérêts visés à l'alinéa 15 qu'au profit de personnes n'ayant aucun lien de dépendance avec eux.

DONS ET AVANTAGES

18. Pour l'application du paragraphe 6(3) de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée (déclaration de dons et d'avantages au commissaire), il doit y avoir divulgation de la part des ministres lorsque la valeur du don ou de l'avantage en cause (y compris celui qui est reçu sous forme d'hospitalité) dépasse 100 \$.

COMMUNICATIONS AVEC LE PERSONNEL JUDICIAIRE

19. Il est interdit aux ministres (à l'exception du procureur général agissant dans le cadre de ses fonctions) de communiquer avec des membres de la magistrature au sujet d'une affaire en instance devant les tribunaux.

j) (destinataire d'une indemnité foncière fixe)

m) (prestations de pension)

n) avantages collectifs)

*Voir l'annexe.

9a) A moins d'être recrutés dans le cadre d'un concours ouvert, les conjoints de ministres et leurs enfants n'ont pas le droit d'obtenir un contrat de travail du gouvernement.

b) Sauf dans le cas des marchés adjugés par appel d'offres publics ou dans les cas permis aux ministres aux termes de l'alinéa 8, il est interdit aux conjoints de ministres ou à leurs enfants mineurs, aux sociétés fermées dans lesquelles les ministres possèdent une participation ou aux sociétés ouvertes dans lesquelles ils possèdent plus de 10 pour cent de participation, de passer un marché avec le gouvernement.

RÈGLES SUPPLÉMENTAIRES DE DIVULGATION

10. Pour l'application de l'article 12 de la loi sur les conflits d'intérêt des membres de l'Assemblée, la divulgation d'un intérêt dans une société fermée doit également faire état de renseignements que le ministre peut par des moyens ordinaires obtenir au sujet des activités de la société et de ses sources de revenu.

11. La divulgation d'un intérêt pécuniaire découlant d'un marché qui a été passé avec le gouvernement doit également faire état du marché en cause, de son objet et de sa nature.

12. Les soumissions relatives aux marchés du gouvernement adjugés par voie d'appel d'offres à des organismes dans lesquels des ministres, leurs conjoints ou leurs enfants mineurs possèdent un intérêt pécuniaire, doivent être portées à la connaissance du premier ministre au moment de leur dépôt. Les marchés adjugés par suite de ces soumissions et les marchés passés sans appel d'offres doivent être également portés à la connaissance du premier ministre. Celui-ci les rend publics des leurs adjudication ou passation.

13. Les ministres doivent faire connaître au premier ministre tout changement significatif de leur actif, de leur passif et de leurs intérêts pécuniaires. Le premier ministre doit rendre ces changements publics et permettre au commissaire aux conflits d'intérêts d'en prendre connaissance.

LIGNES DIRECTRICES DU PREMIER MINISTRE
EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

OBJET :

1. Afin d'augmenter la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement, les lignes directrices suivantes imposent aux ministres membres du Cabinet et aux adjoints parlementaires des normes de conduites plus sévères que les lignes directrices découlant de la législation et des politiques actuelles.

DOMAINE D'APPLICATION

2. Pour ce qui est de l'obligation de se conformer aux présentes lignes directrices, les adjoints parlementaires sont assimilés à des ministres.
3. Pour l'application des alinéas 7, 8, 10 et 11, le terme «gouvernement» s'entend en outre d'un ministre, d'un organisme, d'un conseil ou d'une commission désignés par Conseil de gestion du gouvernement.

PRINCIPES FONDAMENTAUX

4. Le comportement des ministres doit être absolument sans reproche aux yeux du public.
5. Les ministres doivent exercer leur charge et régler leurs affaires de façon à préserver la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement.
6. Les ministres ne peuvent exercer leur charge d'une façon profite à leurs intérêts privés ou semble y profiter.
7. Par «intérêt privé», on entend tout intérêt - pécuniaire non, direct ou indirect, personnel ou mettant en cause une tierce personne - autre qu'un intérêt public.

LES MARCHÉS AVEC L'ÉTAT

8. Il est interdit aux ministres de passer directement ou indirectement, ou de quelque façon que ce soit, un contrat ou un marché quelconque avec le gouvernement, sauf dans les limites permises par les alinéas suivants de l'article 11 de la Loi sur l'Assemblée législative : *

- a) (fiduciaire pour le compte de la succession d'un contractuel)

- b) (débiteur à l'égard d'un organisme d'État au titre d'une pension alimentaire ou de frais de scolarité)

SOUS RESERVE DE MODIFICATIONS

LE 12 DECEMBRE 1990

DIRECTIVES SUR LES CONFLITS D'INTERETS

13 (1) Après avoir rencontré le membre, et son conjoint si ce dernier est disponible, le Commissaire établit un état de divulgation publique à partir des renseignements fournis par le membre.

- (2) L'état de divulgation publique comporte une déclaration de la nature, mais non de la valeur des éléments d'actif et de passif visés aux alinéas 2(i) et (iv) à (x) de l'article 12 ainsi que les noms et lieux de personnes ou d'établissements qui détiennent les éléments d'actif ou auxquels les éléments de passif sont dus.
- (3) Le Commissaire peut soustraire de l'état de divulgation publique la source du revenu qu'a reçu le conjoint du membre, son enfant mineur ou une compagnie privée au sens de la Loi sur les valeurs mobilières dont le conjoint ou l'enfant a le contrôle, en ce qui concerne des services habituellement fournis confidentiellement.
- (4) Le Commissaire peut également soustraire de l'état de divulgation publique la source du revenu qu'a reçu le conjoint du membre, son enfant mineur ou une compagnie privée au sens de la Loi sur les valeurs mobilières dont le conjoint ou l'enfant a le contrôle, si la possibilité de causer un préjudice sérieux aux activités commerciales du conjoint ou de l'enfant ou aux activités de la compagnie justifie une dérogation au principe général de la divulgation publique.
- (5) L'état de divulgation publique comporte une déclaration des dons ou avantages qui ont été divulgués au Commissaire en vertu du paragraphe 6 (3).
- (6) Dès que cela est possible, le Commissaire dépose l'état de divulgation publique auprès du greffier de l'Assemblée législative qui le met à la disposition du public pour examen.

(xi) les éléments de passif qui suivent :

1. Les hypothèques grevant les biens visés à l'alinéa c)(ii), et les impôts fonciers impayés sur ces biens.
 2. Les éléments de passif liés aux éléments d'actif visés aux alinéas (i), (iii), (v), (vi), (vii), (viii), (ix) et (x).
 3. Les impôts sur le revenu impayés.
 4. Les aliments.
- (xii) tout autre renseignement prescrit par les règlements.

3) Après avoir déposé un état de divulgation, le membre, et son conjoint si ce dernier est disponible, rencontrent le Commissaire afin de s'assurer que la divulgation a été satisfaisante, et d'obtenir des conseils concernant les obligations du membre en vertu de la présente loi.

4) Si un élément d'actif ou du passif ou un intérêt financier décrit à l'état de divulgation privée concerne une compagnie, le Commissaire vérifie auprès du membre si une autre compagnie est membre du même groupe, au sens des paragraphes 1 (2) à (6) de la Loi sur les valeurs mobilières.

5) Si le Commissaire détermine qu'il existe un membre du même groupe que la première compagnie, il en avise le membre de l'Assemblée par écrit. Il mentionne également ce fait dans l'état de divulgation publique qu'il prépare conformément à l'article 13.

12 (1) Chaque membre, dans les soixante jours de son élection, et annuellement par la suite, dépose auprès du Commissaire un état de divulgation dans la forme prescrite par les règlements.

(2) L'état de divulgation comporte :

- a) un état de l'actif, du passif et des intérêts financiers du membre, de son conjoint et de ses enfants mineurs, ainsi que des compagnies privées au sens de la Loi sur les valeurs mobilières dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle, sauf si leur valeur est inférieure à 2 000 \$;
- b) un état de tout revenu que le membre, son conjoint, ses enfants mineurs, et les compagnies privées, au sens de la Loi sur les valeurs mobilières, dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle, ont reçu au cours des douze mois précédents ou sont en droit de recevoir au cours des douze prochains mois, ainsi que l'indication de la source de ce revenu, sauf si le revenu est inférieur à 2 000 \$;
- c) la valeur de l'actif, du passif et des intérêts financiers du membre, de son conjoint et de ses enfants mineurs, ainsi que des compagnies privées, au sens de la Loi sur les valeurs mobilières, dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle, notamment les polices d'assurance-vie;

- (iii) les biens immeubles appartenant au membre, à son conjoint ou à ses enfants mineurs et aux compagnies privées, au sens de la Loi sur les valeurs mobilières dont l'un quelconque d'entre eux a le contrôle, ainsi que l'adresse municipale ou la description légale du bien immeuble;
- (iiii) les biens meubles utilisés à des fins de transport, domestiques, éducatives, sociales, décoratives ou de loisirs;
- (iv) l'argent en caisse ou en dépôt dans une banque à charte, compagnie de fiducie ou autre institution financière en Ontario légitimement autorisée à accepter des dépôts;
- (v) les obligations d'épargne du Canada et d'autres placements ou valeurs mobilières à valeur fixe, émis ou garantis par un palier de gouvernement au Canada ou par l'un de ses organismes;
- (vi) les régimes enregistrés d'épargne-retraite;
- (viii) les certificats de placement garantis ou d'autres effets financiers semblables;
- (ix) les rentes;
- (x) les droits à une pension;

Modifications aux articles 12 et 13 de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée proposées par le Commissaire aux conflits d'intérêts

ANNEXE A

RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. que l'on adopte les lignes directrices.
2. que la section relative à la renonciation demeure partie intégrante des lignes directrices du premier ministre.
3. que les lignes directrices proposées soient enchâssées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et que le mécanisme de leur application soit le même que celui qui est actuellement dans la loi, à savoir moyennant une enquête et un compte rendu à l'Assemblée par le Commissaire aux conflits d'intérêts.
4. que les nouvelles dispositions des lignes directrices en matière de renonciation s'appliquent aux adjoints parlementaires comme aux membres du Conseil des ministres.
5. que tous les membres de l'Assemblée soient tenus de remettre au Commissaire aux conflits d'intérêts un état détaillé de leur actif, de leur passif et de leurs intérêts et que ces états soient tenus à la disposition du public.
6. que les exigences en matière de conflits d'intérêts visant les hauts fonctionnaires et les personnes nommées à leur poste par le gouvernement soient enchâssées dans la Loi sur la fonction publique.
7. que les conjoints et les enfants mineurs des membres de l'Assemblée soient tenus de remettre au Commissaire aux conflits d'intérêts des états de divulgation analogues à ceux que les membres doivent présenter. Ces états devraient également faire l'objet d'une divulgation publique par le Commissaire.
8. que les modifications aux articles 12 et 13 de la loi proposées par le Commissaire soient adoptées.
9. que l'acquisition ultérieure d'éléments d'actif soit régie par les mêmes exigences applicables aux valeurs immobilières acquises antérieurement. Toutefois, aucune exception au titre du «préjudice grave» ne devrait être permise dans le cas d'une participation immobilière acquise ultérieurement.

Etant donné la recommandation antérieure du Comité d'enchaîner toutes les dispositions des lignes directrices proposées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée, le Comité ne fait pas de nouvelle recommandation sur ce point particulier.

Modifications à la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée

La Commission sur les conflits d'intérêts a, par le passé, rédigé un document de travail intitulé «Modifications proposées à la Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée», qui a été remis au Procureur général en 1988. Ce document a été remis au Comité en même temps que des observations que le Commissaire a faites par la suite.

Le Comité est d'accord avec les recommandations du Commissaire concernant des modifications aux articles 12 et 13 de la loi et a recommandé leur adoption à un autre endroit du rapport.

Le Comité croit que les dispositions relatives à l'instauration d'une fiducie aux termes de l'article 8 de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée sont adéquates. Il est toutefois d'avis que si une exception à la renonciation est consentie en raison d'un «préjudice grave», l'élément d'actif doit être placé dans une fiducie sans lien de dépendance avec le membre.

Article 25 - Acquisition immobilière ultérieure

On a exprimé la crainte que cet article des lignes directrices ne crée en fait deux catégories de ministres : celle des ministres qui peuvent conserver les biens-fonds acquis avant leur entrée au Conseil des ministres en vertu de l'exception au titre du «préjudice grave», et celle des ministres qui ne peuvent acquérir de participation immobilière en vertu de l'article 25 parce qu'ils sont devenus ministres.

On a aussi estimé que cet article devrait prévoir l'interdiction d'acquérir une participation dans une société ouverte après que le membre est devenu ministre.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

9. que l'acquisition ultérieure d'éléments d'actif soit régie par les mêmes exigences applicables aux valeurs immobilières acquises antérieurement. Toutefois, aucune exception au titre du «préjudice grave» ne devrait être permise dans le cas d'une participation immobilière acquise ultérieurement.

Article 27 - Documents confidentiels du Cabinet

L'article 27 des lignes directrices prévoit que le premier ministre mettra à la disposition du Commissaire aux conflits des documents confidentiels du Cabinet, lorsque les circonstances le requièrent, afin que le Commissaire mène son enquête sur un présumé conflit d'intérêts. Le Commissaire a recommandé que cette disposition soit enchâssée dans la loi.

Article 13 - Divuligation des changements importants d'éléments d'actif

Le Commissaire aux conflits d'intérêts a déclaré que, même si la loi actuelle ne l'exige pas expressément, il a adopté la position que les membres doivent informer le Commissaire de tous les changements importants survenus durant l'année quant à leur actif, leur passif et leurs intérêts pécuniaires. Il a même proposé que l'on définisse plus clairement l'expression «changement important».

Le Commissaire aux conflits d'intérêts a fait aussi des recommandations précises au Comité concernant les modifications à apporter aux articles 12 et 13 renfermant les dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée en matière de divulgation. Les modifications proposées par le Commissaire constituent l'annexe A du présent rapport. Le Comité croit que les modifications proposées fournissent plus de clarté et une meilleure orientation aux membres, au Commissaire et au public en matière de dispositions de divulgation.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

8. **que les modifications aux articles 12 et 13 de la loi proposées par le Commissaire soient adoptées.**

Article 16 - Fiducies

Le Comité a entendu des dépositions concernant les frais d'instauration et de fonctionnement d'une fiducie de gestion. Certains ont également estimé que l'obligation de placer un élément d'actif en fiducie devrait être laissée à la discrétion des intéressés, car l'imposition d'un fiduciaire étranger à la famille dans une entreprise familiale causerait le «préjudice grave» que l'article 15 cherche à éviter.

Signification de «conflit d'intérêts»

Plusieurs témoins ont fait des observations sur l'expression «conflit d'intérêts». On a estimé que l'expression devrait être tirée au clair pour englober les avantages autres que pécuniaires, comme ceux qui peuvent découler de l'usage de l'influence ou de l'information d'intimités à des amis et collègues, membres de la famille ou anciens associés d'affaires. Il faut aussi traiter de la relation entre les intérêts personnels du membre et le bien-être de son parti politique.

Le fait qu'à cause des règles sur les conflits d'intérêts les ministres les plus compétents et expérimentés soient exclus des délibérations et décisions du Conseil des ministres parce qu'ils ont un conflit d'intérêts éventuel est aussi une préoccupation qui a été exprimée. Par exemple, un ministre qui est un exploitant agricole peut avoir la meilleure information et la meilleure compétence de tous les membres du Conseil des ministres en matière d'exploitation agricole. Toutefois, comme il s'agit de délibérations sur l'exploitation agricole, le ministre doit déclarer la possibilité d'un conflit d'intérêts et se retirer de la discussion. Le Conseil des ministres et le public perdent ainsi l'avantage de la meilleure compétence.

On a également proposé que les règles en matière de conflits d'intérêts soient harmonisées avec celles qui régissent le financement des élections. Les ministres doivent être impartiaux non seulement sur les questions en rapport avec leurs intérêts personnels, ceux de leur famille ou de leurs anciens associés, mais aussi sur les questions en rapport avec des contributions à leur parti politique.

Le Comité est d'avis que ces points seront traités de façon adéquate si les lignes directrices proposées sont enchâssées dans la loi existante. Le Comité ne fait donc pas de nouvelle recommandation sur ce point particulier.

On a fait remarquer que les lignes directrices s'écartent de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée en ce qui concerne les exigences de déclaration des dons et avantages. Selon les lignes directrices, les avantages dépassant 100 \$ doivent être déclarés alors que la loi n'exige de déclaration que si les dons sont supérieurs à 200 \$. Un témoin a estimé que le changement était insignifiant et totalement superflu. Un autre a pensé qu'il fallait éclaircir les restrictions imposées à l'acceptation des dons et avantages en ce qui concerne leur application à tous les membres.

Étant donné ses recommandations antérieures d'enchâsser toutes les dispositions des lignes directrices proposées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée, le Comité ne fait pas de nouvelle recommandation sur ce point particulier.

Règles supplémentaires de divulgation

Aux termes de l'article 9 de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée, le ministre qui croit avoir un conflit d'intérêts dans une affaire qui est devant l'Assemblée ou le Conseil des ministres doit déclarer ce conflit, se retirer de la réunion et s'abstenir de voter. L'article 14 des lignes directrices ajoute un nouvel élément à cette procédure. Il exige en effet de rendre public le contenu de la déclaration du ministre. On a estimé que cette exigence ne contribuerait pas à restaurer la confiance du public, mais qu'elle servirait plutôt à confirmer la perception du public qu'on ne peut pas se fier aux représentants élus. De plus, on a fait valoir qu'une divulgation de ce genre risquerait de causer un tort grave et inutile à la famille du ministre si la question vise ses intérêts personnels. La divulgation, a-t-on estimé, ne devrait se faire que s'il existe effectivement un conflit.

Le Comité croit que l'enchâssement des lignes directrices proposées, et en particulier les articles 10 à 14, dans la loi existante améliorera les dispositions de divulgation et l'accès du public à cette information. Compte tenu de ses recommandations antérieures à cet effet, le Comité ne fait donc pas de nouvelle recommandation sur ce point particulier.

Le Comité pense que les restrictions imposées dans les articles 19 à 24 des lignes directrices proposées permettront aux ministres et aux adjoints parlementaires de servir leurs électeurs tout en veillant à ce qu'il n'y ait pas de communications indues avec le personnel judiciaire, les tribunaux administratifs et les ministères. Le Comité réitère donc sa recommandation antérieure, à savoir que les dispositions des lignes directrices proposées soient enchâssées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée en vigueur actuellement.

Autres restrictions - Condamnations en vertu du Code criminel

Au cours des audiences, il a été proposé de créer des normes de conduite complémentaires pour traiter du bien-fondé du maintien au poste de ministre ou d'adjoint parlementaire d'un membre déclaré coupable d'une infraction au Code criminel. La question connexe de savoir si une déclaration de culpabilité devrait empêcher un membre de détenir un poste de ministre ou d'adjoint parlementaire comme celui de solliciteur général ou de procureur général a également été débattue.

Certains témoins ont fait observer qu'il faut faire une distinction entre les déclarations de culpabilité fondées sur des actes de désobéissance civile pour lesquels la personne accepte d'avance les conséquences de ses actes et les déclarations de culpabilité fondées sur des crimes aussi honteux que le dol ou le vol. Le degré de réhabilitation de la personne, la gravité du crime et le moment où il a été commis sont d'autres éléments à considérer pour décider s'il convient de confier un poste de ministre ou d'adjoint parlementaire à une personne ayant été reconnue coupable. Des critères rigides, a-t-on dit, ne conviennent pas à l'examen de cette question.

Le Comité croit que l'on peut traiter de ces questions de façon adéquate si les lignes directrices sont enchâssées dans la loi existante. Il ne fait donc pas de nouvelle recommandation sur ce point particulier.

D'autres témoins ont exprimé l'avis que les ministres et adjoints parlementaires doivent faire de déclarations pour le compte de leurs électeurs devant un organisme gouvernemental l'objet de restrictions dans leur travail de circonscription. Ils ne devraient pas se présenter ou faire de déclarations pour le compte de leurs électeurs devant un organisme gouvernemental quel qu'il soit. Ces déclarations devraient être laissées au personnel de circonscription à condition qu'elles soient faites de façon à ne pas attirer l'attention sur le poste ministériel du député ni en profiter. Il a été recommandé en outre que même le personnel de circonscription ne fasse pas de déclarations pour le compte d'électeurs sur des matières mettant en jeu des organismes qui se situent dans les paramètres du portefeuille du ministre ou de l'adjoint parlementaire.

Certains témoins ont adopté la position que les lignes directrices n'empêchaient pas un ministre ou un adjoint parlementaire de servir ses électeurs, car la seule restriction qui leur est imposée consiste à exercer leurs activités de façon à ne pas se servir de leur position de ministre pour avantager l'électeur.

On a estimé que chaque ministre devrait adopter les « mesures raisonnables » suivantes pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'abus de sa position de ministre :

- Le ministre doit maintenir une séparation entre son bureau de ministre et celui de la circonscription.
- Le ministre doit imposer au personnel de circonscription des lignes directrices par écrit qu'il doit exposer et expliquer de vive voix à chaque membre du personnel.
- Ces lignes directrices devraient comprendre une orientation concernant l'utilisation du nom et de la signature du ministre ainsi que des instructions touchant les obligations du ministre aux termes de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et des lignes directrices.

- Il conviendrait de souligner les restrictions imposées au ministre qui fait des déclarations pour le compte d'un électeur devant des organismes gouvernementaux et, tout particulièrement, devant un organisme relevant du portefeuille du ministre.

Un témoin a exprimé une opinion contraire, estimant que l'on devrait envisager la possibilité d'appliquer les lignes directrices non seulement au conjoint et aux enfants mineurs, mais aussi aux anciens associés, aux amis et membres de la parenté.

Enfin, le Commissaire aux conflits d'intérêts a soulevé plusieurs inquiétudes précises touchant les exceptions à l'interdiction que les conjoints et les enfants mineurs passent un marché avec l'Etat. Le Commissaire a soulevé la question de savoir si l'interdiction visait aussi les marchés avec l'Etat d'une valeur inférieure à 25 000 \$ passés sans concours ouvert. Il a également soulevé la question de savoir si le conjoint au service de l'Etat avant la nomination du membre au poste de ministre était tenu de renoncer à son poste.

Le Comité adopte la position que les exigences supplémentaires des lignes directrices proposées ne devraient pas s'appliquer au conjoint, à la famille ou autre proches du membre élu.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

7. que les conjoints et les enfants mineurs des membres de l'Assemblée soient tenus de remettre au Commissaire aux conflits d'intérêts des états de divulgation analogues à ceux que les membres doivent présenter. Ces états devraient également faire l'objet d'une divulgation publique par le Commissaire.

Travail de circonscription - Communications avec le personnel judiciaire, des tribunaux administratifs et des ministères

Les dépositions étaient divisées sur la question de savoir si un ministre ou un adjoint parlementaire devait faire l'objet de restrictions dans les activités qu'il entreprend pour le compte de ses électeurs. Plusieurs témoins étaient d'avis que les électeurs ne devraient pas subir de préjudice du fait que le membre a reçu un poste de ministre ou d'adjoint parlementaire. Leurs électeurs ne devraient pas recevoir une qualité de service inférieure à celle des électeurs de membres qui ne sont pas ministres ou adjoints parlementaires.

devrait envisager de réglementer les activités des sous-ministres et autres hauts fonctionnaires après qu'ils ont quitté leur charge.

D'autres témoins, qui ont préféré aborder la question avec une plus grande prudence, ont recommandé que le Comité examine s'il y a, ou s'il devrait y avoir une différence de traitement entre une charge édue et un poste de travail et, si les lignes directrices devaient s'appliquer à la fonction publique, à quel niveau hiérarchique elles devraient cesser de s'appliquer.

Le Comité convient que les questions de conflits d'intérêts touchant les hauts fonctionnaires et les personnes nommées à leur poste par le gouvernement ne devraient pas être traitées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

6. **que les exigences en matière de conflits d'intérêts visant les hauts fonctionnaires et les personnes nommées à leur poste par le gouvernement soient enchâssées dans la Loi sur la fonction publique.**

Conjoints, membres de la famille et autres

Un autre domaine d'intérêt indiqué par les témoins est celui de savoir si les lignes directrices doivent s'appliquer aux conjoints, aux enfants, aux autres membres de la famille et à d'autres proches du membre. Notre société et notre économie actuelles, a-t-on estimé, rendent inopportun de lier les conjoints à d'autres exigences que celle de la divulgation. L'effet des lignes directrices, si on les étendait au conjoint et à d'autres membres de la famille, serait d'encourager une vision périmee de la famille selon laquelle le conjoint et les enfants sont sous la coupe du membre. Un autre témoin a fait valoir qu'il serait tout aussi déraisonnable de proposer que toute la parenté d'un membre soit empêchée de participer à la vie économique par suite de la participation de ce dernier à la vie politique.

Les arguments employés contre la similitude du traitement appliqué aux adjoints parlementaires et aux ministres sont aussi évoqués par ceux qui s'opposent à l'application des lignes directrices à tous les membres de l'Assemblée législative. D'autres témoins ont estimé que certaines dispositions des lignes directrices devraient s'appliquer à la totalité des membres. Ces dispositions supplémentaires pourraient renfermer une définition plus claire de l'expression « intérêt privé », pour faire en sorte que sa signification ne se limite pas aux avantages pécuniaires, des restrictions relatives aux dons et aux avantages et le principe d'une divulgation plus fréquente et plus ouverte des renseignements concernant les intérêts personnels.

Pour les motifs exposés dans la section sur les adjoints parlementaires, le Comité accepte l'opinion que les lignes directrices ne devraient pas s'appliquer à tous les membres de l'Assemblée législative.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

5. que tous les membres de l'Assemblée soient tenus de remettre au Commissaire aux conflits d'intérêts un état détaillé de leur actif, de leur passif et de leurs intérêts et que ces états soient tenus à la disposition du public.

Hauts fonctionnaires et personnes nommées par le gouvernement

Plusieurs témoins ont soulevé la question de savoir si les lignes directrices devaient être étendues à tous les hauts fonctionnaires, au personnel sous le sceau du secret des ministres et aux personnes nommées à des postes par le gouvernement. Il a été généralement reconnu que les questions de conflit d'intérêts concernant les employés de l'État seraient traitées avec plus de pertinence dans le cadre de la Loi sur la fonction publique. Certains ont toutefois estimé que la divulgation et la renonciation devraient faire partie de toutes règles en matière de conflits d'intérêts susceptibles de s'appliquer à ces fonctionnaires et que l'on

Il a aussi été question de savoir si les lignes directrices devaient être conçues pour s'appliquer à tous les membres de l'Assemblée législative, aux hauts fonctionnaires et aux personnes nommées à un poste par le gouvernement. Il a également été question de l'application des dispositions des lignes directrices aux conjoints et autres membres de la famille.

Adjoins parlementaires

On a proposé que les règles sur les conflits d'intérêts s'appliquent différemment aux adjoints parlementaires et aux ministres. Les adjoints parlementaires, a-t-on dit, n'ont pas accès au même genre de renseignements et n'ont pas le même degré d'influence sur la prise de décisions que les membres du Conseil des ministres. En outre, bien qu'il n'existe aucune sécurité de maintien dans les fonctions pour un adjoint parlementaire et pour un ministre, on a fait remarquer que les adjoints parlementaires sont, en quelque sorte, encore plus exposés que les ministres à perdre leur poste. Par le passé, ils ont fait l'objet d'un programme de rotation destiné à enrichir l'expérience des simples députés. La réunion de ces facteurs, a-t-on estimé, rend un traitement identique inapproprié.

Le Comité est toutefois d'avis que la nécessité de restaurer la confiance du public dans le processus et dans les fonctionnaires élus exige que tous les membres de l'Assemblée occupant des postes qui donnent accès à des renseignements concernant des politiques et décisions du gouvernement et qui ont une influence sur ces questions soient astreints à des normes de conduite plus élevées. Même si l'accès et l'influence des adjoints parlementaires ne sont pas aussi grands que ceux des ministres, ils ont néanmoins accès à des renseignements et disposent d'une influence sur les décisions que n'ont ni les simples députés ni le public en général.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

4. **que les nouvelles dispositions des lignes directrices en matière de renonciation s'appliquent aux adjoints parlementaires comme aux membres du Conseil des ministres.**

Le Comité pense que la nécessité de restaurer la confiance du public et de maintenir le plus haut degré d'intégrité dans le processus politique requiert l'établissement, à l'intention des représentants élus, de normes de conduite plus rigoureuses que celles qui existent actuellement. Les lignes directrices, croit-il, compléteront et amélioreront les normes en vigueur énoncées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée. L'enchaînement des lignes directrices dans la loi actuelle fournira au public et aux membres de l'Assemblée une déclaration claire et nette des normes de conduite à respecter et montrera la volonté de tous les membres de s'attaquer aux questions de confiance du public.

Le Comité endosse la notion, exposée par bon nombre de témoins, que la responsabilité politique des décisions sur la désignation et le maintien en fonction des ministres est à la fois appropriée et nécessaire. En même temps, le Comité sait qu'il est souhaitable de charger un tiers indépendant de faire enquête et de remettre un compte rendu sur les questions de conflit d'intérêts. Tous ces intérêts peuvent être satisfaits par l'enchaînement des lignes directrices proposées dans la loi en vigueur.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

3. **que les lignes directrices proposées soient enchâssées dans la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée et que le mécanisme de leur application soit le même que celui qui est actuellement dans la loi, à savoir moyennant une enquête et un compte rendu à l'Assemblée par le Commissaire aux conflits d'intérêts.**

PARTIE II

Application - À qui les lignes directrices devraient-elles s'appliquer?

Plusieurs témoins ont exprimé des craintes quant à l'application des lignes directrices. Plusieurs ont fait observer qu'il n'est pas approprié d'appliquer les mêmes règles aux adjoints parlementaires et aux ministres.

des membres et du processus politique en vertu de laquelle pourraient être prises les décisions en matière de conflits d'intérêts. Ce processus, a-t-on suggéré, devrait se poursuivre dans le cadre des lignes directrices. Les décisions doivent être prises hors de l'arène politique pour éviter de les voir languir dans les délibérations de l'Assemblée législative. D'où l'avantage, a-t-on dit, d'avoir une partie indépendante, comme le Commissaire, qui prend les décisions nécessaires avec rapidité, équité, indépendance et sans appel.

On a également fait remarquer au Comité que, selon les lignes directrices, il n'y a personne qui soit chargé de surveiller l'observation des lignes directrices par le premier ministre. Il faudra, a-t-on suggéré, combler cette lacune en chargeant une personne indépendante comme le Commissaire de faire observer les lignes directrices par tous les membres du Conseil des ministres, y compris par le premier ministre.

Il est clair que les pouvoirs du Commissaire aux conflits d'intérêts en exercice ne peuvent être élargis que par l'effet d'une loi. Si les pouvoirs aux termes des lignes directrices devaient être conférés au Commissaire, on a estimé qu'il fallait donner une définition ou une orientation touchant la signification de «préjudice grave», «pas incompatible avec l'intérêt public» et «les mesures nécessaires» à l'article 15. On a estimé que les expressions étaient vagues dans leur formulation et se prêtaient à des interprétations subjectives. On a aussi proposé de prendre en considération la possibilité d'élargir les pouvoirs du Commissaire par d'autres moyens, notamment en prévoyant un examen permanent des fiduciaires de gestion constituées aux termes de la loi et, de façon générale, en renforçant ses pouvoirs d'enquête.

Un autre témoin a estimé que si les lignes directrices étaient enchâssées dans la loi, on devrait étudier la possibilité de donner aux simples citoyens le droit d'origine législative de prendre l'initiative d'enquêtes sur les questions de conflit d'intérêts et de rendre les dispositions exécutoires.

Le recours au système judiciaire pour trancher les questions de conflit d'intérêts a été proposé par un témoin, mais rejeté par un autre qui a fait valoir qu'il n'y a pas de moyen rapide de voir résoudre ces questions dans le cadre du système judiciaire.

Le Comité croit toutefois que ces expressions telles qu'elles sont employées dans les lignes directrices proposées s'avèreront utiles pour les jugements à porter aux termes des lignes directrices.

Lignes directrices ou loi - Responsabilité politique législative contre responsabilité politique

Comme l'ont fait voir les dépositions, la question de savoir s'il faut enchâsser dans la loi les lignes directrices proposées ou les conserver à l'état de lignes directrices implique l'examen de plusieurs questions connexes, notamment : le rôle de la responsabilité d'ordre politique et de la responsabilité d'ordre juridique dans la création de normes de conduite et leur caractère exécutoire; le choix de l'arbitre final des questions de conflit d'intérêts, le rôle éventuel des tribunaux dans ces décisions et la place éventuelle des citoyens dans le processus.

Des audiences s'est dégagée l'opinion que le premier ministre a le droit de choisir qui fera partie du Conseil des ministres et qui, après sa nomination, peut être révoqué. Il y a donc un niveau de responsabilité politique qui justifie que le premier ministre établisse les normes applicables aux membres du Conseil des ministres et décide à quel moment les normes ont été entreintes. Compte tenu du droit et du devoir de chaque premier ministre de choisir les membres du Conseil des ministres, un témoin était d'avis que les lignes directrices devraient rester à l'état de simples lignes directrices de sorte que chaque premier ministre suivant puisse établir ses propres normes de conduite.

Tandis qu'un des témoins proposait que les lignes directrices soient enchâssées dans la loi, d'autres étaient moins certains sur ce point. Ceux qui hésitaient sur la forme que les lignes directrices devraient prendre ont néanmoins fait valoir que la décision ultime relativement à la composition du Conseil des ministres devait relever du premier ministre.

D'autres ont estimé que le processus devrait être dépolitisé par l'octroi de fonctions de nature judiciaire à un tiers comme le Commissaire aux conflits d'intérêts. L'esprit de la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée était d'établir une procédure indépendante

Les opposants ont conseillé au Comité de focaliser plutôt ses efforts sur la divulgation. Cette dernière, ont-ils estimé, est le point essentiel en matière de conflits d'intérêts. Elle assure une surveillance intrinsèque des membres de l'Assemblée et livre au public les faits dont il a besoin pour évaluer la conduite de ses représentants élus. Certains témoins ont proposé un renforcement du système de divulgation en ajoutant des pénalités plus pertinentes et en étendant ces nouvelles règles à tous les membres de l'Assemblée.

D'autres témoins ont vigoureusement soutenu que la divulgation s'était avérée insuffisante pour maintenir la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement. La renonciation est nécessaire à leurs yeux pour restaurer cette confiance en éliminant non seulement tout conflit réel, mais aussi l'apparence de conflit. On a également critiqué le système consistant à placer l'actif dans une fiducie sans droit de regard. En dépit de leur nom, ces fiducies ne sont pas sans droit de regard. Le membre de l'Assemblée qui constitue la fiducie sait quels éléments d'actif sont placés dans la fiducie et est tenu au courant des changements importants dont ils font ultérieurement l'objet. Le système est inadéquat par suite du maintien d'un intérêt actif dans les biens placés en fiducie. La divulgation, a-t-on estimé, n'éclaircit pas la nature des relations permanentes du membre de l'Assemblée avec ses intérêts de l'extérieur; la renonciation le fait.

Le Comité pense que le juge Evans a eu raison de dire qu'une fiducie n'est jamais sans droit de regard. La seule divulgation ne suffit donc pas et doit s'accompagner d'une renonciation. Le Comité recommande donc ce qui suit :

2. que la section relative à la renonciation demeure partie intégrante des lignes directrices du premier ministre.

Article 15

Le Comité a reçu des recommandations précises concernant la signification d'expressions comme «préjudice grave», «apparence d'un conflit» et «participations dans une entreprise».

représentatifs de la population. Et d'ajouter que la renonciation limiterait l'arrivée de membres éventuels à l'Assemblée législative.

Les témoins qui appuyaient la nécessité d'une renonciation ont contesté l'affirmation voulant que la mesure dissuaderait de bons éléments de briguer une charge politique. Ils ont fait remarquer que ceux qui choisissent une vie de policier doivent accepter de nombreux sacrifices de toute sorte. Ceux qui se présentent à une charge élue le font pour d'autres motifs que le gain personnel, sachant que la fonction publique offre ses propres récompenses.

Les opposants ont fait valoir que la renonciation totale, dans la pratique, n'est pas une option réaliste. En premier lieu, la renonciation dans le délai imparti par les lignes directrices entraînerait des conditions de «vente forcée» provoquant la vente des éléments d'actif à un prix inférieur à la valeur marchande. En second lieu, les propriétaires de petites entreprises, en particulier, souffriront parce que le marché qui s'offre à leur actif est plus restreint et que la vente aura des répercussions défavorables sur l'élément «genre de vie» familial de l'entreprise. La vente de l'entreprise signifiera aussi une perte pour la famille du ministre. Si l'entreprise est vendue de telle sorte que la famille reste dans l'entreprise avec un nouvel associé sans lien de dépendance avec elle, il y aura également des répercussions défavorables sur la famille. En troisième lieu, la renonciation exigera le dessaisissement complet de toute participation dans le bien. Les ententes financières comme l'acceptation d'une hypothèque par le vendeur seront interdites, ce qui rendra la disposition de l'entreprise plus difficile.

Plusieurs témoins ont estimé que, si l'on adopte la renonciation, il faudrait faire des exceptions pour les petites entreprises et les sociétés qui ont peu de chances d'avoir des rapports d'affaires avec le gouvernement.

Les personnes opposées à la renonciation ont également fait valoir qu'elle ne tient pas compte des intérêts autres que pécuniaires qui peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts, les intérêts politiques, par exemple. Elles ont estimé que la mesure entraînerait l'illusion que la renonciation élimine les risques de conflits.

fonctions publiques. Étant donné que la loi actuelle et ses règlements conçus pour éliminer les conflits d'intérêts réels se sont avérés insuffisants à cet égard, il faut aussi s'attaquer à l'apparence de conflit d'intérêts.

L'objectif de restauration de la confiance du public dans les représentants élus exige d'établir un équilibre entre ce qui est nécessaire pour assurer le plus haut degré d'intégrité dans le processus électoral, d'une part, et, d'autre part, le besoin d'être pratique et raisonnable en reconnaissant la diversité d'intérêts des personnes qui accèdent à la vie politique. Les lignes directrices établissent un tel équilibre.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

1. que l'on adopte les lignes directrices.

Renonciation contre divulgation

Un des points centraux des lignes directrices proposées et celui sur lequel porte la plupart des dépositions est l'exigence de renonciation énoncée à l'article 15. Cet article exige que les ministres et les adjoints parlementaires se départissent a) de tout élément d'actif ou de passif, ou d'un intérêt pécuniaire quelconque entraînant ou susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts, et b) de toute participation dans une entreprise. Une exception à cette exigence est prévue dans les cas où la renonciation entraînerait un «préjudice grave».

Les dépositions des témoins étaient polarisées sur la question de savoir si la bonne solution était la renonciation ou la divulgation. D'une part, certains ont appelé d'urgence et peu pratique l'exigence de renonciation. Ils ont estimé qu'une telle mesure dissuaderait un grand nombre de candidats de briguer une charge publique. Les partis politiques auraient de plus en plus de mal à recruter des candidats, particulièrement parmi les personnes qui, au fil des années, grâce à leur bonne fortune et à leurs efforts ont pu accumuler des biens. Étant donné la durée incertaine et éventuellement courte de la renonciation imposée au ministre ou à l'adjoint parlementaire, ont-ils ajouté, le sacrifice serait tout simplement trop grand pour bien des candidats éventuels. Le public serait privé des meilleurs candidats dans des secteurs

L'érosion de la confiance du public, ont-ils suggéré, est un problème auquel doivent s'intéresser et s'attaquer tous les représentants en qui la population a placé sa confiance. On a constaté toutefois de sérieuses divergences parmi les témoins, à savoir si les lignes directrices constituent le moyen le plus approprié de restaurer la confiance du public. Certains témoins se sont demandé si les lignes directrices répondaient à une nécessité ou même si elles pouvaient en quelque façon contribuer à atteindre l'objectif de restaurer la confiance du public. D'autres ont estimé, comme d'ailleurs les lignes directrices elles-mêmes, que pour restaurer la confiance du public dans le gouvernement, il était nécessaire d'imposer aux ministres et aux adjoints parlementaires des normes de conduite plus rigoureuses que celles qu'impose la loi en vigueur sur les conflits d'intérêts.

Selon un témoin, les lignes directrices s'attaquent de façon adéquate à la perception que se fait le public et à l'*apparence* de conflit parce qu'en politique la perception est souvent tout aussi importante que la réalité. Selon un autre témoin, les politiciens doivent non seulement être honnêtes, mais ils doivent en avoir l'air.

D'autres témoins ont émis l'opinion que la perception du public constitue une base incertaine sur laquelle édifier des normes de conduite. La perception du public est essentiellement subjective, elle peut reposer sur des renseignements insuffisants ou erronés, elle peut aussi être tout simplement fausse. C'est pourquoi les normes, quelles qu'elles soient, ne peuvent jamais satisfaire la perception du public. Au contraire, fait-on valoir, la confiance du public dans le gouvernement sera restaurée par une stricte observation d'exigences exhaustives et permanentes de divulgation. Un autre témoin craignait que les lignes directrices puissent servir à renforcer la perception défavorable du public parce qu'elles reposent faussement sur l'hypothèse que les politiciens pourraient participer à des actes d'inconduite si des règles, les plus sévères possible, ne les empêchaient de le faire.

Après avoir examiné la totalité de la preuve, le Comité est d'avis que l'érosion de la confiance du public dans les représentants élus et le gouvernement est une question de la plus haute importance qui doit préoccuper tous les membres de l'Assemblée. La restauration de cette confiance du public est un objectif qu'il faut poursuivre au moyen de mesures qui assurent la population que les intérêts personnels d'un représentant élu sont nettement séparés de ses

INTRODUCTION

Les questions traitées dans le présent rapport ont été soulevées par les dépositions des témoins, les débats du Comité et la liste suggérée de questions présentée par le premier ministre. Parmi les nombreuses questions et préoccupations abordées au cours des délibérations du Comité, trois thèmes ont paru dominer les autres : le premier visait le but global des lignes directrices : les lignes directrices sont-elles nécessaires? Le deuxième portait sur la renonciation comme point central des lignes directrices et la question : la renonciation est-elle nécessaire ou la divulgation est-elle plus appropriée? Le troisième thème portait sur la question de la responsabilité : est-elle d'ordre juridique ou politique? Qui doit prendre la décision définitive en vertu des lignes directrices? Questions auxquelles se rattache celle de savoir s'il faut enchâsser les lignes directrices dans la loi. Ces trois questions sont l'objet de la partie I du rapport. La partie II traite des nombreuses autres questions importantes soulevées dans le cadre des audiences et des délibérations du Comité.

PARTIE I

Raison d'être - Les lignes directrices sont-elles nécessaires?

La confiance du public dans l'intégrité du processus électoral et des personnes élues pour gouverner constitue un élément essentiel du maintien de la vitalité de nos institutions démocratiques. Or, actuellement, la confiance du public dans les politiciens et le gouvernement est à son niveau le plus bas dans l'ensemble du pays. Une des raisons en est la perception que les représentants élus peuvent profiter et profiter effectivement de leur situation pour favoriser leurs intérêts personnels. La quasi-totalité des témoins a fait valoir que cette perception était erronée. En fonction de leurs longues années d'expérience, les témoins, dont tous à deux exceptions près, sont ou ont été politiciens, croyaient que les personnes élues à une charge publique sont des hommes et des femmes honorables, qui se consacrent à servir la population et non à favoriser leurs intérêts personnels.

Le Comité a bénéficié de l'aide compétente de son personnel. Lisa Freedman, greffière du Comité, a assumé la bonne administration des délibérations du Comité. Susan Swift, avocate au Service de recherches de l'Assemblée législative, a fourni au Comité un soutien en matière de recherche et, conformément aux instructions du Comité, a rédigé le présent rapport.

PRÉFACE

!

Le Comité permanent de l'administration de la justice a le plaisir de présenter son rapport renfermant ses observations et recommandations sur les Lignes directrices du premier ministre en matière de conflits d'intérêts et sur la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée.

Le 12 décembre 1990, l'honorable Bob Rae, premier ministre, a déposé devant l'Assemblée législative les lignes directrices énonçant les normes de comportement supplémentaires applicables aux membres du Conseil des ministres et aux adjoints parlementaires en matière de conflits d'intérêts. Le 20 décembre 1990, l'Assemblée législative a chargé le Comité permanent de l'administration de la justice d'examiner les lignes directrices (ci-après appelées les «lignes directrices») et de faire des recommandations à leur sujet.

L'étude des lignes directrices par le Comité a commencé par des audiences les 18, 20 et 21 février 1991. D'autres audiences ont eu lieu les 30 avril et 7 mai 1991. Le Comité a entendu treize témoins, particulièrement compétents en la matière, notamment le premier ministre, l'honorable Gregory Evans, Commissaire aux conflits d'intérêts, le procureur général, trois membres actuels et trois anciens membres du Conseil des ministres. À la suite de sa présentation devant le Comité, le premier ministre a soumis une liste de matières «suggérées» pour que le Comité les examine. Le Commissaire aux conflits d'intérêts s'est présenté à deux reprises devant le Comité et a, par la suite, remis par écrit des observations et recommandations complémentaires, notamment un sommaire des lignes directrices qui, à son avis, devraient être insérées dans la loi en vigueur.

La présentation franche et réfléchie de préoccupations et de recommandations par tous les témoins a permis au Comité d'explorer la diversité des points de vue et différentes façons d'aborder ce domaine délicat. Le Comité sait gré aux témoins du temps, de l'effort et des réflexions qu'ils ont partagées avec lui.

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉFACE

INTRODUCTION

PARTIE I

Raison d'être - Les lignes directrices sont-elles nécessaires?

Renonciation contre divulgation

Article 15

Lignes directrices ou loi - Responsabilité politique législative

contre responsabilité politique

PARTIE II

Application - À qui les lignes directrices devraient-elles s'appliquer?

Adjointes parlementaires

Membres de l'Assemblée législative

Hauts fonctionnaires et personnes nommées par le gouvernement

Conjoints, membres de la famille et autres

Travail de circonscription - Communications avec le personnel

judiciaire, des tribunaux administratifs et des ministères

Autres restrictions - Condamnations en vertu du Code criminel

Dons et avantages

Règles supplémentaires de divulgation

Signification de «conflit d'intérêts»

Divers

Article 13 - Divuligation des changements

importants d'éléments d'actif

Article 16 - Fiducies

Article 25 - Acquisition immobilière ultérieure

Article 27 - Documents confidentiels du Cabinet

Modifications à la Loi sur les conflits d'intérêts

des membres de l'Assemblée

RECOMMANDATIONS

ANNEXE A Modifications aux articles 12 et 13 de la Loi sur
les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée
proposées par le Commissaire aux conflits d'intérêts

ANNEXE B Directives sur les conflits d'intérêts

OPINION DISSIDENTE DU GROUPE PARLEMENTAIRE LIBÉRAL

OPINION DISSIDENTE DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR

MEMBRES

DU COMITÉ PERMANENT

DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

DRUMMOND WHITE
président

MARK MORROW
vice-président

GARY CARR

ROBERT CHIARELLI

DEREK FLETCHER

EVELYN GIGANTES

CHARLES HARNICK

IRENE MATHYSSEN

GORD MILLS

JEAN POIRIER

GREGORY SORBARA

DAVID WINNINGER

Lisa Freedman
Greffière du Comité

Susan Swift
Agente de recherche



L'honorable David Warner,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Le Comité permanent de l'administration de la justice a l'honneur
de présenter son rapport sur les lignes de conduite sur les
conflits d'intérêts et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

Drummond White
Drummond White, député.

Queen's Park
Septembre 1991

Comité permanent de l'administration de la justice

Rapport sur les lignes directrices sur les conflits d'intérêts

1^{re} session 35^e législature
40 Elizabeth II



3 1761 11467299 1

